

TAMPEREEN YLIOPISTO
Johtamiskorkeakoulu

KUSTANNUSTIETOINEN PÄÄTÖKSENTEKO KUNNAN PALVELUTUOTANNOSSA

– case Hämeenlinnan lasten ja nuorten palvelut

Julkinen talousjohtaminen
Pro gradu -tutkielma
Syyskuu 2017
Ohjaaja: Harri Laihonen

Reetta Kontio

TIIVISTELMÄ

Tampereen Yliopisto	Johtamiskorkeakoulu; julkinen talousjohtaminen
Tekijä:	Kontio, Reetta
Tutkielman nimi:	Kustannustietoinen päätöksenteko kunnan palvelutuotannossa – case Hämeenlinnan lasten- ja nuorten palvelut
Pro gradu tutkielma:	sivumäärä 74 ja liitesivujen määrä 3
Aika:	Syyskuu 2017
Avainsanat:	Kustannustietoisuus, kunnan päätöksenteko, rajoittunut rationaalisuus, monitulkintaisuus

Suomen kuntasektori on taloudellisesti haastavassa tilanteessa. Jotta kestävä ja vakaan taloudellisen pohjan saavuttaminen on mahdollista suurten muutosten keskellä, tulee kuntien kehittää toimintaansa. Suuria muutoksia kuntien toimintaympäristöön tuovat muun muassa tuleva maakunta- ja sote-uudistus. Tulevien valtakunnallisten uudistusten keskeneräisyys ja merkittävät muutokset koskien kunnan itsehallinnollista asemaa synnyttävät kuntien toimintaan epävarmuutta, joka haastaa kuntien toiminnan kehittämistä ja tehostamista. Toisaalta uudistukset antavat kunnille mahdollisuuden kehittää kunnan palvelutuotantoon jääviä palveluita, kuten perusopetusta ja varhaiskasvatusta.

Tutkielman tavoitteena on määritellä kustannustietoisuutta käsitteenä kuntasektorin näkökulmasta, selvittää miten kustannustietoisuus vaikuttaa päätöksentekoon sekä selittää kustannustietoisuuden ja sen tarpeen monitulkintaisuutta päätöksenteossa. Kustannustietoisuutta voidaan tässä kontekstissa ja aiemman tutkimuksen perusteella luonnehtia kunnan toiminnasta seuraavien kustannusten ymmärtämiseksi. Tutkielmassa on niin käsitteellis-teoreettisen tutkimuksen kuin hermeneuttisen tutkimusotteen piirteitä, vaikka tutkimus ei edusta puhtaasti kumpaakaan suuntausta. Kustannustietoisuuden määrittelyssä hyödynnetään käsitteellis-teoreettista otetta, mutta yleisesti lähestytään kustannustietoisuutta ja sen vaikutusta päätöksentekoon hermeneuttisen otteen avulla.

Empiirinen osio toteutettiin haastattelututkimuksena. Haastatteluaineisto kerättiin tutkimuksen kohteeksi valitussa Hämeenlinnan kaupungissa. Hämeenlinnan kaupunki on hyvä case, koska strategiassa ohjaavaksi tavoitteeksi on nostettu kestävä talous ja strategisissa asiakirjoissa nousee esille kustannustietoisuus. Haastatteluaineisto koostuu yhdeksästä teemahaastattelusta, jotka toteutettiin Hämeenlinnan kaupungin lasten ja nuorten palveluista vastaaville henkilöille ja lautakunnan edustajalle. Haastateltavina olivat poliittisen päätöksenteon edustaja, tilaajan ja tuottajan edustajat sekä palveluyksiköiden esimiehiä.

Tutkimuksen tulosten mukaan kustannustietoisuus tarkoittaa kuntasektorilla ymmärrystä, että toiminnasta seuraa kustannuksia ja kustannukset ovat erilaisia riippuen tehdystä valinnasta päätöksenteossa. Kustannustietoisuuden hyödyntäminen päätöksenteossa on pitkälti riippuvainen päätöksentekijästä, sillä kaikkia mahdollisia vaihtoehtoja ei ole mahdollista päätöksenteossa arvioida ja käsitellä, kuten päätöksenteon teoria osoittaa. Kustannustietoisuuteen ja sen vaikutuksiin päätöksenteossa liittyy monitulkintaisuutta. Sekä teoria, että haastattelut osoittavat, että päätöksentekijä arvioi vaihtoehtoja omista lähtökohdistaan; omalla kokemuksellaan, arvomaailmallaan ja käytössään olevilla resursseillaan käsitellä tietoa. Lisäksi kustannustietoisuuteen liittyy erilaisia tulkintoja riippuen siitä, missä roolissa henkilö kunnassa toimii. Kustannustietoisuuden lisäämiseen vaikuttavat henkilöstön talousosaaminen ja halukkuus hyödyntää taloustietoa päätöksenteon tukena. Myös erilaisten koulutusten nähtiin kehittävän kustannustietoisuutta. Koulutusta tarvitaan myös poliittisen päätöksenteon edustajille.

Sisällys

1	JOHDANTO.....	4
1.1	Tutkimuksen lähtökohdat.....	6
1.2	Tutkimuksen tavoite ja aiheen raja.....	7
1.3	Tutkimusmenetelmät ja aineisto	9
2	KUSTANNUSTIETOISUUS KUNNAN PÄÄTÖKSENTEOSSA	12
2.1	Uuden julkisjohtamisen (NPM) vaikutukset julkiseen sektoriin	13
2.2	Tuloksellisuus päätöksenteon tavoitteena	15
2.3	Kustannustietoisuuden määrittely	16
2.4	Päätöksenteko ja monitulkintaisuus julkisella sektorilla	22
2.4.1	Päätöksenteon teoria	22
2.4.2	Rajoittuneen rationaalisuuden teoria.....	26
2.4.3	Monitulkintaisuus päätöksenteossa.....	29
2.5	Yhteenvedo päätöksenteon ja kustannustietoisuuden kirjallisuudesta	33
3	EMPIIRINEN AINEISTO, HÄMEENLINNAN LASTEN JA NUORTEN LAUTAKUNTA	37
3.1	Lasten ja nuorten lautakunta tutkimuksen kohteena	37
3.2	Kustannustietoisuuden määrittely kunnan toimintakentässä, sen tila ja kehitys	42
3.3	Kustannustietoisuus päätöksenteon lähtökohtana	49
3.4	Kustannustietoisuuden monitulkintaisuus eri toimijoiden välillä.....	58
3.5	Yhteenvedoa kustannustietoisuudesta, sen johtamisesta ja kustannustietoisuudesta päätöksenteossa	65
4	TULOKSET JA JOHTOPÄÄTÖKSET	67
4.1	Kustannustietoisuus on taloudellisten vaikutusten ymmärtämistä.....	67
4.2	Kustannustietoisuus päätöksenteossa perustuu parhaisiin arvauksiin.....	69
4.3	Kustannustietoisuuden monet tulkinnat	71
4.4	Johtopäätökset ja jatkotutkimus	73
	Lähteet.....	75
	Liitteet	80

1 JOHDANTO

”Euro on hyvä konsultti siinä mielessä, kun siitä tiedetään missä mennään. Entistä tarkemmin katsotaan miten rahaa käytetään ja osataan vertailla asioita, mikä on kustannushyöty ja vaikuttavuus.” – Taloudellisen näkökulman edustaja 15.3.2016

Monessa suomalaisessa kunnassa kamppaillaan rajallisten ja riittämättömien resurssien kanssa. Samalla lähestyvä sote- ja maakuntauudistus aiheuttavat kehittämistarpeita ja omia haasteitaan sille, kuinka palveluita järjestetään jatkossa. Osa kunnista on yleisesti kiristyneen taloustilanteen ja valtionosuusleikkausten seurauksena joutunut nostamaan kunnallisveroprosenttiaan viime vuosina, joka näkyy suoraan kuntalaiselle. Vuodelle 2015 veroprosenttia joutui nostamaan noin kolmannes kunnista. (Kuntalehti, 2014.) Valtionosuuksien leikkaukset jatkuvat, mutta samalla valtakunnan tasolla tehdään joitakin kevennyksiä palveluille asetettuihin lakisääteisiin vaatimuksiin, jotka mahdollistaisivat säästöt, muun muassa varhaiskasvatuslain uudistuksen myötä. Näiden osalta kuntien luottamushenkilöt tekevät päätöksen siitä, otetaanko kevennyksiä käyttöön. Vaikka kevennyksiä ei otettaisi kunnissa käyttöön, maksetaan valtionosuudet jatkossa kevennysten mukaisesti eli kunta kattaa itse valtionosuuksia paremmasta palvelusta aiheutuvat kustannukset.

Kaikkien toimintaympäristössä tapahtuvien muutosten vuoksi kunnilla on entistä suurempi vaatimus hyvästä taloudenpidosta ja vaihtoehtojen talous- ja kustannusvaikutusten tiedostamisesta päätöksenteossa. Kuntien toimintaympäristössä käynnissä olevat muutokset asettavat myös paineita toiminnan kehittämiseksi. Kuntien toiminnan tehostamista vaaditaan edelleen, vaikka talouteen onkin kunnissa panostettu 2010-luvulla entistä enemmän resurssien niukkuuden vuoksi. Kustannustietoisuuden parantaminen kunnissa on välttämätöntä, sillä kustannustietoisuus on edellytyksenä tuottavuuden paranemiselle. Kunnan päätöksenteon tueksi tarvitaan luotettavaa ja yhtenäistä vertailutietoa kunnan tuloksellisuudesta. (Valtiovarainministeriön opas, 2011.)

Kuntien toiminnan taloudellisuus sekä talous- ja kustannusinformaation hyödyntäminen päätöksenteossa ovat ajankohtaisia tarpeita Suomen kuntakentällä. Kun ymmärretään jokaisen päätöksen ja vaihtoehtoista tehdyn valinnan vaikuttavan kunnan talouteen, voidaan päätöksiä tehdä paremmin tietoon perustuen. Tähän tiivistyy kustannustietoisuus. Kustannustietoisuus käsitteenä tarkoittaa aiemman tutkimuksen perusteella kustannusten ymmärtämistä ja olennaista on talous- ja kustannusinformaation sisäistäminen ja ymmärtäminen (mm. Velasquez, 2012; Kurunmäki, 1999).

Tutkimuksen perusteella kuntasektorin kontekstissa kustannustietoisuuden määritelmää voidaan laajentaa yleisempään taloudelliseen ymmärrykseen koskien kustannus- ja talousinformaatiota. Tämä tarkoittaa sitä, että päätöksistä ja toiminnasta seuraa taloudellisia vaikutuksia. Kustannustietoisuus voidaan ulottaa koskemaan henkilöstön ja päätöksentekijöiden ymmärrystä siitä, että vaihtoehtoisilla päätöksillä on erilaisia taloudellisia vaikutuksia. Osa vaikutuksista on lyhyen ja toiset pitkän aikavälin jälkeen havaittavissa. Jotta resurssit saadaan riittämään, tulee päätöksenteon perustua myös taloudelliselle tiedolle.

Päätöksenteko on kaikessa julkisen sektorin toiminnassa keskiössä. Kunnissa ylintä päätösvaltaa käyttää kunnan valtuusto eli kunnallisvaaleissa valitut valtuutetut (Kuntalaki 410/2015 § 14). Päätöksiä tehdään kaikilla kunnan tasoilla. Päätöksiä tekevät kunnan valtuusto, kunnanhallitus, lautakunnat, valtuuston vahvistaman strategian mukaisesti ylimmät viranhaltijat, esimiehet jokapäiväisessä johtamistyössä sekä henkilöstö valitessaan erilaisia toimintatapoja, joilla työnsä toteuttavat. Päätöksenteon taustalle tarvitaan tietoa, jonka perusteella päätöksiä tehdään. Tulee kuitenkin huomata, että täydellisen rationaalista päätöksentekoa ei koskaan voidakaan saavuttaa (kts. Sinervo 2011; Simon 1979). Kun päätöksentekijä ymmärtää talous- ja kustannusinformaation merkityksen päätöksenteon taustalla, voidaan puhua kustannustietoisuudesta.

Niukkuus ja value for money-ajattelu eivät suinkaan ole uusia kuntakentällä tai julkisen talousjohtamisen tutkimuskentällä, vaan niiden juuret ovat pitkällä uuden julkisjohtamisen ja tuloksellisuuden tutkimuksessa (mm. Bouckaert & Halligan 2008; Meklin 2009; Vakkuri 2009). Kustannustietoisuus on tutkimusta tehdessä ollut usealla kunnalla mainittuna strategisissa asiakirjoissa tai kunnan tavoitteissa. Yksi näistä kunnista on ollut vuonna 2016 Hämeenlinna.

Kustannustietoisuuden käsitteen nouseminen esille kuntien asiakirjoissa on lisännyt tarvetta kyseisen käsitteen määrittelylle erityisesti kuntasektorin näkökulmasta sekä tarvetta ymmärtää, kuinka kustannustietoisuus vaikuttaa päätöksentekoon. Lisäksi kunnassa on useita eri roolissa toimivia päätöksentekijöitä, joten on olennaista selvittää, ymmärtävätkö päätöksentekijät kustannustietoisuuden käsitteen samalla tavoin.

1.1 Tutkimuksen lähtökohdat

Kuten aiemmin esitettiin, tehokkuus kunnan toiminnassa ja kustannusten hallitseminen ovat rajattujen resurssien vuoksi olleet tutkimuksen keskiössä pitkään, mutta kustannustietoisuuden käsitteeseen liittyvä tutkimus on ollut julkisella sektorilla vähäisempää. Kustannustietoisuutta on aiemmin tutkittu kirjallisuuskatsauksilla ja haastatteluilla, jotka ovat kohdistuneet erityisesti yksityisen sektorin tai yksityisen rahoituksen piirissä oleviin organisaatioihin (mm. Nor-Aziah & Scapens 2007; Velasquez, 2012; Velasquez, Suomala & Järvenpää, 2015).

Kurunmäki (1999) on tutkinut julkisesti rahoitetun terveydenhuollon ja sen toimialalla tehtyjen kustannuslaskennan ja talousraportoinnin muuttamista liiketaloudellisiin malleihin ja näiden vaikutusta kustannustietoisuuteen. Julkisen sektorin näkökulmasta kustannustietoisuuteen liittyy olennaisesti palveluiden järjestäminen rajatuilla resursseilla. Kyseistä teemaa on tutkittu paljon julkisen talousjohtamisen näkökulmasta.¹ Rajallisten resurssien vuoksi kustannusten hillitseminen on tärkeää. Kustannustietoisuus on uuden julkisjohtamisen (NPM) doktriinin ilmenemismuoto, esimerkki siitä kuinka liiketoiminnallisia toimenpiteitä ja toimintatapoja pyritään siirtämään julkisen sektorin toimintaan toiminnan tehostamista varten (Kurunmäki, 1999).

Velasquezin, Suomalaisen ja Järvenpään (2015, 56) mukaan kustannustietoisuutta sivuavia tieteellisiä tutkimuksia liittyen talouteen, laskentatoimeen, terveydenhuoltoon, tietojenkäsittelyoppiin, markkinointiin ja lakiin löytyy kansainvälisistä tieteellisten julkaisujen tietokannoista tuhansia. Sen sijaan ainoastaan muutama näistä tieteellisistä artikkeleista keskittyvät määrittelemään mitä kustannustietoisuus on tai mitä se voisi olla. Velasquez ym. (2015) ja Velasquez (2012) määrittelevät käsitettä laskentatoimen näkökulmasta tutkimuksissaan. Määrittelyä on tehty yksityisen sektorin näkökulmasta.

Kustannustietoisuutta koskevassa tieteellisessä tutkimuksessa on saatu myös tulokseksi, että kustannustietoisuus lisää julkisen sektorin tehokkuutta. Viimeisimpinä kustannustietoisuuteen liittyvänä suomalaisena tutkimuksena on Suvituulia Taposen ja Katri Kaupin (2015) tutkimus, jossa vertailtiin yksityisen ja julkisen sektorin organisaatioiden ulkoistamisprosessia. Tutkimuksen tulokseksi saatiin, että kustannustietoisuuden lisäämistä kaivataan julkisen sektorin

¹ Kts. mm. Robbins 1944; Van Dooren, Bouckaert & Halligan 2010; Meklin, Rajala, Sinervo & Vakkuri 2009

päätöksentekoon ja kustannustietoisuuden lisääminen osaksi päätöksenteon prosessia on keskeisimpiä kehityskohtia julkisissa organisaatioissa.

Kuntien päätöksentekijöiden on hyvä ymmärtää, että heidän tekemillään päätöksillä on merkittävästi vaikutusta kunnan talouteen. Kuten edellä mainittiin, Suomen julkisen sektorin taloudelliset näkymät ovat olleet pitkään kireitä ja maltillisesta talouskasvusta huolimatta palveluiden järjestäminen on toteutettava olemassa olevilla resursseilla. Tästä johtuen päätöksenteon tukeutuminen talous- ja kustannusinformaatioon on 2010-luvulla noussut entistä tärkeämpään asemaan. Suomen kuntaliitto (Kuntaliitto 1) kuvaa kuntien toimintaympäristön muuttuneen ja kuntien rooliin olevan nykyisin enemmän palveluiden turvaaja kuin palveluiden tuottaja. Palveluiden järjestämisessä edellytetään kustannustietoisuutta ja tehokkuuden lisäämistä, mutta samalla esimerkiksi kuntalaiset vaativat palveluilta korkeampaa laatua kuin aiemmin.

Kun päätöksiä tehdään ymmärtäen, että päätöksillä on taloudellisia vaikutuksia, on päätöksentekijöillä mahdollisuus päätöksillään parantaa kunnan taloudellista tilannetta. Lisäksi kuntien toiminnan tulisi olla jatkuvasti tehokkaampaa ja tuloksellisempaa ja kustannustietoisuus voi auttaa näiden tavoitteiden saavuttamisessa. Muun muassa Kovalainen ja Österberg-Högstedt (2008, 18) nostavat esille, että jo 1990-luvun valtionosuusuudistuksen yhteydessä on kohdistettu huomiota kuntien kustannustietoisuuden lisäämiseen palvelutuotannon yhteydessä.

Valtiovarainministeriö kuvaa kustannustietoisuuden liittyvän lisääntyneeseen tuotekustannustietoisuuteen, tuotteistamiseen ja kustannuslaskentaan (Valtiovarainministeriön opas, 2011, 22). Kustannuslaskenta ja tuotteistaminen antavat kunnille valmiudet kustannustietoisuuden lisäämiseen, mutta keinoja kustannustietoisuuden lisäämiseen on useita, eivätkä ne liity ainoastaan kustannuslaskentaan. Keinojen uskotaan liittyvän myös viestintään. (Sitran raportti, 3.)

1.2 Tutkimuksen tavoite ja aiheen raja

Kustannustietoisuutta julkisen sektorin näkökulmasta käsitteleviä tutkimuksia on vähän, mutta käsitteen käyttö julkisen sektorin tutkimuksissa ja kuntasektorilla osana erilaisia strategisia asiakirjoja on yleistynyt. Aiemman tutkimuksen perusteella kustannustietoisuuden lisääminen osaksi päätöksentekoa on olennaista, mutta sen määritelmää tai osuutta päätöksenteossa ei ole

laajasti tutkittu. Kunnan toiminnan tehostamiseen uuden näkökulman tuo kustannustietoisuuden määrittely ja kustannustietoisuuden huomioiminen osana päätöksentekoa.

Tutkimuksen tavoitteena on määritellä kustannustietoisuutta kunnan näkökulmasta ja selvittää miten kustannustietoisuus sekä talous- ja kustannusinformaation hyödyntäminen vaikuttavat päätöksentekoon. Kustannustietoisuuden käsite vaatii alustavan määritelmän ennen kuin sen vaikutusta päätöksentekoon voidaan tutkia. Kustannustietoisuuden määritelmästä ja kustannustietoisuuden vaikutuksista päätöksentekoon on monia erilaisia tulkintoja riippuen päätöksentekijästä, jonka vuoksi tutkimuksen kontekstiin liittyy olennaisesti monitulkintaisuus. Tutkimuksen tavoitteena on saada määritelmä kustannustietoisuudelle, lisätä tietoisuutta kunnan eri toimijoiden välisestä monitulkintaisuudesta kustannustietoisuuden hyödyntämisestä päätöksenteossa ja ymmärryksen myötä parantaa mahdollisuuksia lisätä kustannustietoisuutta.

Tutkimuskysymykset ovat:

1. Mitä kustannustietoisuus tarkoittaa kunnassa?
2. Miten kustannustietoisuus vaikuttaa päätöksentekoon?
3. Kuinka eri toimijat tulkitsevat kustannustietoisuutta ja sen vaikutuksia päätöksenteossa?

Tutkimuksessa aiemman kirjallisuuden ja tieteellisten artikkeleiden pohjalta muodostetaan kustannustietoisuuden määritelmä. Aiemman kirjallisuuden avulla muodostetaan viitekehys kustannustietoisuuden tarpeelle päätöksenteossa ja käsitteen monitulkintaisuudelle. Empiirisen aineiston avulla kirjallisuudesta saatuja ennakkokäsityksiä muokataan, kehitetään ja syvennetään tutkimuksen edetessä. Tutkimuksen tulokset esitetään tutkimuskysymysten mukaisesti kolmesta eri teemasta.

Tutkimuksessa sivutaan syitä miksi kustannustietoisuuden lisääminen on olennaista, mutta tämä ei ole tutkimuksen keskiössä, sillä aiheesta on jo tutkimuksia (mm. Kauppi & Taponen, 2015; Velasquez 2012; Velasquez, Suomala & Järvenpää, 2015). Aiemmissa tieteellisissä tutkimuksissa on todettu kustannustietoisuuden lisäämisen olevan olennaisessa asemassa, jotta julkisen organisaation niukat resurssit saadaan riittämään (Kauppi & Taponen, 2015; Velasquez 2012). Tämän tutkimuksen olennaisena tavoitteena on ymmärtää, mitä kustannustietoisuudella tarkoitetaan ja miten sitä hyödynnetään päätöksenteossa, jotta kustannustietoisuuden avulla voidaan kehittää kunnan toimintaa.

1.3 Tutkimusmenetelmät ja aineisto

Tutkimus toteutetaan laadullisena haastattelututkimuksena, jossa aineisto kerätään haastatteluilla. Tutkimuksen liittyessä ihmisten tulkintoihin ja käsityksiin kustannustietoisuudesta käsitteenä ja osana päätöksentekoa, on laadullinen tutkimus perusteltu tutkimusmenetelmä onnistumisen kannalta. Tutkimuksessa on kuitenkin havaittavissa useiden erilaisten laadullisten tutkimusotteiden piirteitä. Tutkimuksessa on käsitteellis-teoreettisia piirteitä, sillä tarkoituksena on määrittellä kustannustietoisuutta käsitteenä aiemman tutkimuksen avulla, jotta tätä määrittelyä voidaan jalostaa tämän tutkimuksen näkökulmasta. Tutkimusta voi kuvata haastattelututkimukseksi, jossa hyödynnetään kustannustietoisuuden käsitteen määrittelyn kannalta käsitteellis-teoreettista otetta ja kustannustietoisuuden tulkitsemisen kannalta hermeneuttista tutkimusotetta.

Hirsjärven, Remeksen ja Sajavaaran (2009, 181) mukaan tutkimuskohteen ymmärtäminen on kvalitatiivisen tutkimuksen tavoite. Jotta tutkimuskysymyksiin on mahdollista vastata, on tutkimuksen aineiston lähteeksi valittu kuntaorganisaatio, jonka strategiassa tavoitteeksi on nostettu esille kustannustietoisuus ja sen lisääminen. Hämeenlinnan kaupunki on linjannut tavoitteeksi esimerkiksi palvelutuotannon tilausbudjetissa vuodelle 2016 kustannustietoisuuden lisäämisen muun muassa kaikissa sosiaalipalveluissa, ikäihmisten palveluissa sekä yhdyskuntalautakunnan alaisessa palvelussa (Tilausbudjetti, 2016, 34–74).

Haastattelututkimuksessa tutkija välittää kuvaa todellisuudesta, johon vaikuttaa hänen oma käsityksensä todellisuuden luonteesta. Haastattelu on sosiaalinen vuorovaikutustilanne, joka perustuu kahden ihmisen väliseen viestintään. (Hirsjärvi & Hurme, 1984.) Tutkimusprosessissa haastattelulla on välillinen arvo ja haastattelu on osa laajempaa tieteellisen päättelyn ketjua, mutta ennen kaikkea se on käsitteisiin, merkitykseen ja kieleen perustuvaa toimintaa.

Vuorovaikutus perustuu kielen käyttöön, kuten sanoihin ja tulkinnan elementteihin. Haastatteluun osallistuvilla ihmiselle on olennaista, että he pyrkivät sanallisesti ja käsitteellisesti välittämään omaa suhdettaan maailmaan. Tämän pohjalta tutkija pyrkii saamaan selville, miten haastateltavalla rakentuvat erilaiset merkitykset asiasta. (Hirsjärvi & Hurme, 1984, 3–5.) Puolistrukturoidulle haastattelulle on ominaista, että jotain haastattelun osia on ennakoon määritetty, muttei kaikkia. Tunnetuimpia puolistrukturoituja haastattelumuotoja on teemahaastattelu, jota myös tässä tutkimuksessa hyödynnetään. (Ruusu vuori & Tiittula, 2005, 11.) Haastattelulla on päämäärä, joka sen avulla pyritään saavuttamaan. Haastattelija esittää kysymykset liittyen tiedon intressiin, jonka

vuoksi hän tekee kysymyksiä ja ohjaa haastattelua tiettyyn fokukseen. (Ruusuvuori & Tiittula, 2005, 23.) Haastatteluilla saatavat aineistot muodostavat useita kerroksia tulkintaan haastateltavien toimiessa erilaisissa rooleissa organisaatiossa. Ymmärrys kustannustietoisuuden merkityksestä päätöksenteossa syvenee haastattelu kerrallaan.

Tieteellisessä keskustelussa on usein olennaista yleistettävyyttä, jonka vuoksi saatetaan vierastaa ajatusta siitä, että jokaisen yksilöllisellä erilaisuudella on merkitystä. Ihmisissä ei ole kiinnostavaa ainoastaan samanlaisuus ja tyypillisuus, sillä ihmiset ovat erilaisia. Erityisesti hermeneuttisen tutkimuksen tutkija Gadamer on korostanut, ettei tutkimus aina etene yksittäistapauksista yleistettävyyteen, vaan se keskittyy ainutkertaisuuteen ja ainutlaatuisuuteen (kts. Gadamer, 2004). Hermeneutiikalla tarkoitetaan yleisesti teoriaa ymmärtämisestä ja tulkinnasta. Hermeneuttiselle tutkimusotteelle tyypillistä on, että tutkimuksen aineisto kerätään haastatteluiden avulla. (Laine, 2015, 32–33.) Jokainen hyvä päätöksentekijä on erilainen ja toimii eri tavalla hänen toimintaansa vaikuttavien tekijöiden vuoksi, kuten saatavilla olevan tiedon, oman osaamisen ja käytettävissä olevan ajan puitteissa (Sinervo, 2011). Hermeneuttinen tutkimusote sopii tämän tutkimuksen tutkimusongelman ratkaisuun, erityisesti eri toimijoiden välisten tulkintojen monitulkintaisuuden ansiosta.

Hermeneutiikassa syntyy merkitysodotus esimerkiksi aiemman tiedon pohjalta, jota korjataan, mikäli selviää sen olevan tarvittavaa saadun tiedon valossa ja uuden merkitysodotuksen myötä saavutetaan yhtenäinen näkemys. Ymmärtämisen liike kulkee kokonaisuudesta osaan ja takaisin kokonaisuuteen muodostaen kehän. Tätä kutsutaan hermeneuttiseksi kehäksi. Oikean ymmärtämisen kriteeri on sopivuus kokonaisuuden kanssa. Jos yksityiskohdat eivät ole sopivia kokonaisuuteen, ymmärtäminen on puutteellista. Hermeneutiikan tarkoituksena tieteissä on ollut korjata vajavaista yhteisymmärrystä. (Gadamer, 2004, 29.)

Erilaiset ennakko-oletukset ja -käsitykset ovat välttämättömiä tulkinnan käynnistymiselle ja ne mahdollistavat puutteellisten tulkintojen kehittämisen. Tutkijan esiymmärrystä ovat esimerkiksi aiemmat tutkimukset ja teorit, joista osa saattaa rajata näkökulmia ja osa puolestaan avata uusia. Kirjallisuuteen tutustuminen voi auttaa myös omien ennakkoluulojen tunnistamisessa tulkintojen syventämisen lisäksi. (Laine, 2015, 35–36.) Tulkitseminen aloitetaan ennakkokäsityksillä, jotka korvataan sopivammilla tulkinnan edetessä. Tulkitsija, joka yrittää ymmärtää, asettuu alttiiksi erilaisille ennakkokäsityksille. Ymmärtämisen tarkoituksena on seuloa esille oikeat ennakko-oletukset, jotka voidaan vahvistaa vasta tulkinnalla. Tulkitsija voi pitää tiettyjä mielipiteitä

mielekkäinä ja odottaa niille vahvistusta esimerkiksi haastateltavaa kuunnellessa. Kun toinen ei ole samaa mieltä, ei näitä asioita haluta kuulla. Ymmärtäminen tarkoittaa kuitenkin ensisijaisesti tarkastelun kohteen ymmärtämistä, sen avulla voidaan ymmärtää saman asian yhtenäinen merkitys ja vasta toisena toisen mielipiteen erottamista omasta. (Gadamer, 2004, 33–36.)

Vaikka tämä tutkimus ei ole puhdas hermeneuttinen tutkimus, on siinä hermeneuttisen tutkimusotteen ja hermeneuttisen kehän olennaisia piirteitä. Tutkimusta aloittaessa kustannustietoisuudesta ja sen vaikutuksista kunnan päätöksenteossa oli ennako-oletus, joka muodostui kirjallisuuden pohjalta. Empiirisen aineiston avulla aiempien tutkimusten ja kirjallisuuden pohjalta muodostettua kustannustietoisuuden määritelmää ja ennakkokäsitystä sen vaikutuksista päätöksentekoon voidaan syventää, kehittää ja tarvittaessa korjata kuntasektorin kontekstiin sopivaksi.

Hämeenlinnan kaupunki on valittu tutkimuksen kohteeksi, koska kyseessä on keskikokoinen suomalainen kaupunki, jonka strategisena tavoitteena on kehittää kaupunkia taloudellisesti kestävämmäksi ja ennen kaupunginvaltuuston vaihtumista keväällä 2017 kaupungin strategisissa asiakirjoissa on nostettu kustannustietoisuus osaksi toimintaa. Tutkimuskohteeksi Hämeenlinnan kaupungin organisaatiosta on rajattu lasten ja nuorten palvelut. Ennen 1.6.2017 kyseiset palvelut ovat kuuluneet lasten ja nuorten lautakunnan alaisuuteen ja ne on tuotettu kaupungissa tuolloin käytössä olleen tilaaja-tuottaja-mallin mukaisesti.

Lasten ja nuorten palveluissa tehtiin muutoksia ennen haastatteluja ja niiden aikana, jotta toiminta olisi kustannustietoisempaa ja kustannustietoisuuden lisääminen oli asetettu tavoitteeksi kyseisissä palveluissa. Lisäksi Hämeenlinnassa vuonna 2017 kesäkuussa voimaan astunut toimintamalliuudistus tekee Hämeenlinnan kaupungista moniulotteisen tutkimuskohteen. Kaupungin toimintamalliuudistus ja tuleva sote- ja maakuntauudistus lisäävät kustannustietoisien palveluiden järjestämisen ja kunnan kestävän taloudellisen tilan merkitystä. Uudistukset tuovat muutoksia myös osaan lasten ja nuorten palveluista, sillä esimerkiksi sosiaalihuollon ja neuvola-, koulu- ja opiskelijaterveydenhuollon tehtävät siirtyvät maakunnan järjestämisvastuulle (Sote- ja maakuntauudistus, hallituksen reformi). Kyseistä muutosta ennakoidaan Hämeenlinnassa toteutetussa organisaatiomuutoksessa.

Tutkimusaineisto koostuu kahdeksasta informantista, joille toteutettiin teemahaastattelut (liite 3). Haastateltaville toimitettiin haastattelupyyntö (liite 1). Haastateltavat valittiin siten, että

tutkimusaineistolla saadaan vastauksia kolmesta eri näkökulmasta; 1) luottamushenkilö poliittisena päätöksentekijänä, 2) kunnan viranhaltija tai työntekijä tilaajan ja 3) kunnan viranhaltija tai työntekijä tuottajan edustajana. Haastateltaviksi on valittu luottamushenkilö, tilaajan ja tuottajan johdon viranhaltijoita ja asiantuntijoita sekä palvelutoiminnan esimiehiä. Tavoitteena on saada riittävän kattava kuva kunnan palvelutuotannon eri toimijoista ja heidän tulkinnoistaan. Haastattelut toteutettiin tilaajan edustajien ryhmähaastattelua lukuun ottamatta yksilöhaastatteluina. Haastateltavia henkilöitä ei yksilöidä tutkimuksessa, vaan heidät pidetään anonyymeinä ja haastatteluista eritellään haastateltavan edustaman roolin mukaisesti (poliittisen päätöksenteon edustaja, tilaajan edustaja, tuottajan edustaja, palveluyksikön esimies ja talouden näkökulman edustaja).

Tutkimuksen haastattelut toteutettiin keväällä 2016. Haastattelujen tekoajankohtana tulevasta toimintamallista ei oltu vielä tehty päätöksiä tai tarkempia julkisia linjauksia. Haastatteluissa nousi esille asioita, joita uuden mallin toivottiin huomioivan ja pohdintaa sosiaali- ja terveystieteiden vaikutuksesta lasten ja nuorten palveluiden järjestämiseen. Tutkimuksen valmistuessa uudesta toimintamallista on saatavilla tietoja, joita on hyödynnetty soveltuville osin tutkimuksen empiirisessä osiossa. Haastatteluja täydennetään Hämeenlinnan kaupungin erilaisilla asiakirjoilla, kuten strategisilla dokumenteilla, lasten ja nuorten lautakunnan kokouspöytäkirjoilla, palvelusopimuksilla ja tilinpäätöksillä.

2 KUSTANNUSTIETOISUUS KUNNAN PÄÄTÖKSENTEOSSA

Tutkimuksen teoreettinen viitekehys muodostuu päätöksenteon teoriasta sekä monitulkintaisuutta ja kustannustietoisuutta määrittelevästä tutkimuskirjallisuudesta. Kustannustietoisuuden määrittelyn lisäksi kuvataan päätöksenteoteorioita, kuten rajoittunutta rationaalisuutta ja siitä johdettua monitulkintaisuutta, joiden avulla tutkimuksen aineiston analysoiminen on mahdollista. Aiemman kirjallisuuden avulla voidaan tarkastella kustannustietoisuutta osana päätöksentekoa ja sen monitulkintaisuutta. Jotta voidaan tarkastella kustannustietoisuuden osuutta päätöksenteossa, tulee päätöksenteon taustoja ja luonnetta ymmärtää. Monitulkintaisuus on nostettu osaksi tutkimusta, koska kustannustietoisuuden määrittelyssä, sen tärkeydestä päätöksenteossa ilmenee eri toimijoiden välisissä tulkinnoissa monitulkintaisuutta riippuen tiedon hyödyntäjästä ja tehdystä tulkinnasta. Kun monitulkintaisuuden olemassaolosta ollaan tietoisia, on ilmiön hallitseminen helpompaa.

Uusi julkisjohtaminen ja tuloksellisuus yhdistävät kustannustietoisuuden osaksi tehokasta palvelujen johtamista. Lisäksi teemat avaavat kustannustietoisuuden taustoja ja tärkeyttä päätöksenteossa. Päätöksenteon tavoitteena on usein tulokellinen ja tehokas kuntaorganisaatio, joten tuloksellisuuden tarkastelu vahvistaa kustannustietoisuuden asemaa päätöksenteossa.

2.1 Uuden julkisjohtamisen (NPM) vaikutukset julkiseen sektoriin

Kuntasektorin toiminnan kehittäminen on olennaista, jotta niukoilla resursseilla saavutetaan asetetut tavoitteet mahdollisimman hyvin. Jotta tutkimuksen keskiössä olevaa kustannustietoisuutta voidaan ymmärtää osana julkista hallintoa, on olennaista ymmärtää uuden julkisjohtamisen vaikutukset julkisjohtamisen kehitykseen.

Asiantuntijoilla on erilaisia käsityksiä siitä, onko uusi julkisjohtaminen doktriini, teoria vai ideologia. Uusi julkisjohtaminen yhdistelee erilaisia reformeja ja se voidaan yhdistää myös erilaisiin teorioihin. (Lähdesmäki, 2003, 11–12). Klassinen julkisjohtaminen, joka läntisessä Euroopassa oli vahvasti Weberin vaikuttamaa, vaikutti olevan järkkymätön aina 1970-luvulle saakka. Reaktio talouskriiseihin ja sekasorto johtuen joustamattomista menettelytavoista ja suhtautuminen klassiseen julkiseen hallintoon johtivat siihen, että julkisen hallinnon kriittinen tarkastelu ja sen myötä muutokset alkoivat. (Pollitt, van Thiel & Homburg, 2007, 1–3.)

New Public Management (NPM) eli uusi julkisjohtaminen alkoi yleistyä julkisen sektorin organisaatioiden keskuudessa 1970-luvun lopulla.² Suuntaus syntyi seurauksena uudelle diskurssille julkisessa toiminnassa ja julkisissa palveluissa. Sen alkuaikoina korostettiin yksityisen sektorin johtamistapojen ylivoimaisuutta verrattuna aiemmin vallinneeseen julkisen hallinnon (Public Administration) ajatteluun sillä oletuksella, että yksityiseltä sektorilta otetut mallit voisivat automaattisesti johtaa edistykseen liittyen tehokkuuteen ja tuloksellisuuteen palvelutuotannossa. (Osborne, 2010, 3.)

Uuden julkisjohtamisen olennaisia piirteitä ovat huomion kiinnittyminen yksityisen sektorin johtamismalleihin sekä aloitteellisen ja yrittäjämäisen johtamisen hyödyntäminen julkisen sektorin palvelutuotannossa. Olennaista ovat myös painotus panoksien ja tuotoksien kontrollissa sekä

² kts. mm. Pollitt, 1990, Aucoin 1995, Pollitt, van Thiel & Homburg, 2007

arvioinnissa tuloksellisuuden johtamisessa sekä julkisen palvelutuotannon jaottelussa perusyksiköihin ja niiden kustannusten johtamisessa. (Osborne, 2010, 3.) Uuden julkisjohtamisen keskeisimpiä piirteitä ovat liiketoiminnallisten piirteiden siirtäminen julkishallintoon, kuten yrityksen tuloksen tavoitteleva (Meklin, 2009, 35). Talous- ja kustannusinformaation tuottamisen ja informaation hyödyntämisen julkisella sektorilla voidaan katsoa olevan seurausta uudesta julkisjohtamisesta ja halusta hyödyntää yksityisen sektorin malleja julkisessa palvelutuotannossa. Tästä johtuen uusi julkisjohtaminen muodostaa pohjan myös kustannustietoisuuden hyödyntämiselle kunnan hallinnossa.³

Julkisjohtamisen reformi tarjoaa useita tapoja muuttaa rakenteita ja prosesseja julkisella sektorilla, jotta organisaatiot toimisivat paremmin. Rakenteellisiin muutoksiin voivat kuulua esimerkiksi julkisen sektorin organisaatioiden jakamista tai yhdistämistä riippuen siitä, mitä muutoksella halutaan saavuttaa. Prosessien muutokseen voi kuulua uusia toimintatapoja toteuttaa asioita, laatuvaatimusten asettamista erilaisille palveluille tai uusia budjetointimenetelmiä, jotka kannustavat viranhaltijoita olemaan omassa toiminnassaan kustannustietoisempia tai selvittämään tarkemmin työnsä tuloksia. (Pollitt & Bouckaert, 2000, 8.) Kustannustietoisuus on liiketaloudellinen käsite, jota on nostettu esille yksityisen sektorin käytänteistä. Kuntasektorilla sen hyödyntäminen liittyy prosessien muutokseen, kuten toimintamallien kehittämiseen ja toiminnan tehostamiseen uuden julkisjohtamisen mukaisesti yksityiseltä sektorilta tutuilla tavoilla.

Uusi julkisjohtaminen on oletamus siitä, kuinka julkisen sektorin organisaatiot tulisi olla suunniteltu, organisoitu, johdettu ja kuinka näennäisliiketoiminnallisesta tavoilta niiden tulisi toimia. Perusajatus uudessa julkisjohtamisessa on tehdä julkisen sektorin organisaatioista ja niissä työskentelevistä ihmisistä mahdollisimman yksityisen sektorin kaltaisia ja markkinaorientoituneita, kuten suoritus-, kustannus-, tehokkuus- ja tilintarkastusorientoituneita. Uuden julkisjohtamisen ensisijainen tavoite on antaa julkisille organisaatioille uusi suunta ja muuttaa näiden toimintaa toisenlaiseksi. Suuntaus ei ole ainoastaan uusia strategioita, vaan se myös muuttaa organisaatioiden sisäisiä rakenteita ja prosesseja. Ensisijainen tavoite on muuttaa rakenteita joustavammiksi ja vähemmän hierarkkiseksi, esimerkiksi nopeuttamalla päätöksentekoa. (Diefenbach, 2009, 892–897.)

Uuden julkisjohtamisen doktriinin tavoitteena on parempi kustannustietoisuus, joka hyvin usein tarkoittaa käytännössä kustannusten alentamista, työntekijöiden vähentämistä, tarjouskilpailuja,

³ mm. Kurunmäki 1999

ulkoistamista ja palveluiden yksityistämistä, jotka tuottavat ristiriitaisia tuloksia. Toisaalta on myös osoitettu, että kustannustietoisuus julkisella sektorilla olisi kehittynyt. Silti tavoiteltu tulos muuttuu kokoajan epäselvemmäksi, kun verrataan kaikkia kustannuksia ja hyötyjä. Monet uudet käytännöt sisältävät kalliita rakenteita, jotka lisäävät kustannuksia lyhyellä aikavälillä. Monissa tapauksissa, kun ollaan pyritty säästämään kustannuksissa, on aiheutettu vahinkoa organisaation kapasiteetille. Kustannusorientoituneisuus kaatuukin kustannusten, palvelujen ja laadun vähentämiseen, kun keskitytään lypsylehmiin ja sellaisen toiminnan poistamiseen, joka ei ole tuotollista. (Diefenbach, 2009, 896–897.)

Van Doorenin (2008, 17) mukaan kustannuslaskennan kehitys oli tuloksellisuuden kehityssuunta 1900-luvulla ja se oli seurausta yksityisen ja julkisen sektorin yhteistyölle. Kustannuslaskennan syntyyn vaikutti yksityisen sektorin ja julkisen sektorin vaatimukset avoimuudesta, sillä kasvavat ja monimutkaiset organisaatiot tarvitsivat vahvempia informaatiojärjestelmiä tallentaakseen, seuratakseen ja analysoidakseen toiminnan kustannuksia. Yksityisellä sektorilla kustannuslaskenta on vakiintunut, mutta julkisella sektorilla se koetaan uutena innovaationa monissa OECD- maissa.

Vaikka joidenkin tutkijoiden mielestä tällä hetkellä elämme aikaa uuden julkisjohtamisen jälkeen, ovat monet vaikutteet jääneet kuntakentälle elämään juuri uuden julkisjohtamisen seurauksena. Uusi julkisjohtaminen auttaa ymmärtämään, miksi liiketaloudellisia piirteitä on otettu julkisella sektorilla käyttöön. Uuden julkisjohtamisen doktriinin avulla voidaan ymmärtää taustoja sille, miksi kustannustietoisuus on noussut julkisella sektorilla.

2.2 Tuloksellisuus päätöksenteon tavoitteena

Kuntien tehtävänä on huolehtia kuntalaisten hyvinvoinnista järjestämällä lakisääteisiä palveluita ja vastaamalla kunnille asetetuista muista tehtävistä. Koska kuntien toiminta rahoitetaan pääosin verovarjoilla ja resurssit ovat rajalliset tavoitteiden saavuttamiseksi, tulisi kunnan toiminnan olla mahdollisimman tuloksellista. Tuloksellisuudella tarkoitetaan sitä, että kunta pyrkii toiminnallaan saavuttamaan mahdollisimman hyvän vastineen verovarjoille (value for money). Jotta toiminta olisi tuloksellista, tulee kunnan toimia mahdollisimman tuottavasti, taloudellisesti ja vaikuttavasti. (Meklin ym., 2009, 246.) Edellä määriteltävä kustannustietoisuuden omaksuminen osaksi päätöksentekoa voi olla avain taloudellisempaan ja vaikuttavampaan toimintaan.

Meklinin (2009, 35–36) mukaan tuloksellisuus rinnastetaan suoranaisesti onnistumista tarkoittavaksi käsitteeksi. Kansainvälisessä tuloksellisuuskeskustelussa value for money -periaate nähdään tuloksellisuuskäsitteistön taustalla ja julkishallinto saa vastinetta rahoille toimiessaan kolmen E:n mallin, economy (taloudellisuus), efficiency (tuottavuus) ja effectiveness (vaikuttavuus) mukaisesti, jotka toimivat tuloksellisuuden alakäsitteinä. Tätä mallia voidaan pitää panos-tuotos-mallin sovelluksena.

Taloudellisuus ja tuottavuus kertovat siitä, että asiat tehdään oikein rahallisesti mitattuna. Ne kertovat tuotosten ja panosten välisestä suhteesta. Taloudellisuus kuvaa suoritteiden ja kustannusten välistä suhdetta. Taloudellisuudessa tarkoituksena on tuottaa sama määrä suoritteita mahdollisimman pienillä kustannuksilla tai samoilla kustannuksilla mahdollisimman paljon suoritteita. Tuottavuus puolestaan kuvaa tuotosten ja panosten suhdetta. Tuottavuus tarkoittaa sitä, että samoilla panoksilla saadaan aikaan enemmän tai että samat tuotokset saadaan pienemmillä panoksilla. Panosten esittäminen rahassa erottaa taloudellisuuden tuottavuudesta. Toiminta voi kuitenkin kohdistua väärin asioihin, vaikka se olisikin taloudellista ja tuottavaa. Jotta voidaan tarkastella koskeeko toiminta oikeita asioita, tulee tarkasteluun ottaa myös vaikuttavuuden näkökulma. Vaikuttavuutta on tulkittu useilla eri tavoilla, mutta yleisesti sen voidaan määritellä tarkoittavan vaikutuksia, joita tuotoksilla saadaan aikaan. Vaikuttavuutta voidaan arvioida asetettujen tavoitteiden kautta tai huomioiden laatu, esimerkiksi palveluiden saatavuus. (Meklin, 2009, 47; Meklin ym., 2009, 248–249.)

Vaikuttavuutta ja sen arviointia voidaan määritellä kolmella eri tavalla. Ensimmäinen tapa on muutoksen aikaansaaminen tai estäminen eli asian tilan säilyttäminen. Lähtökohtana on resurssien käytölle saatu vaikutus. Esimerkiksi tiettyyn asiaan panostaminen merkitsee muutosta. Toinen tapa on arvioida tavoitteiden ja odotusten toteutumisen astetta. Vaikuttavuus liitetään usein tavoitteiden saavuttamiseen. Näin ollen vaikutukselle asetetaan tavoite. Kolmantena on kyky saada aikaan vaikutuksia. Tähän liittyy myös vaikutuksen määrittely ja mittareiden luominen. (Meklin ym., 2009, 249–250.)

2.3 Kustannustietoisuuden määrittely

Kustannustietoisuuden käsitettä ei ole määritelty tieteen kentässä riittävästi julkisen sektorin näkökulmasta. Kustannustietoisuutta ja käsitteen määrittelemättömyydestä johtuvaa

problematiikkaa on tutkinut erityisesti Velasquez (2012). Hänen väitöstutkimuksensa on keskittynyt kustannustietoisuuden määrittelyyn yksityisen sektorin ja laskentatoimen näkökulmasta. Tässä tutkimuksessa tarkastellaan tarkemmin Velasquezin esille nostamaa problematiikkaa kustannustietoisuuden vähäisestä määrittelystä nimenomaan julkisen sektorin näkökulmasta. Velasquezin tekemät tulkinnat ovat keskiössä ja tutkimuksen tavoitteena on poimia kustannustietoisuuden tutkimuksesta ne tulkinnat, jotka sopivat kuntasektorin kontekstiin. Johtopäätösten ja tulkintojen tekemisen tueksi on tarkoituksenmukaista tutkia tarkemmin Velasquezin tutkimuksen pohjana toimineita tieteellisiä artikkeleita, jotta on mahdollista löytää kuntasektorin näkökulmasta sopiva määritelmä kustannustietoisuudelle. Tutkimuksen osaksi on nostettu myös muita aihetta käsitteleviä tieteellisiä artikkeleita.

Epäselvä tai abstrakti määritelmä jostain tieteellisessä kirjallisuudessa, tässä tapauksessa kustannustietoisuudesta, voi johtaa epäselvyyksiin ja häiritä selkeää kommunikointia niin lukijoiden, kuin ammattilaisten keskuudessa. Kustannustietoisuuden määrittely voi tarjota tietoa siitä, mitä kustannustietoisuus voi olla, vaikka sitä ei tyhjentävästi voitaisikaan määritellä ja sitä kautta vähentää käsitteen monitulkintaisuutta. Se voi myös laajentaa näkemystä käsitteestä sellaiseksi, mitä ei aiemmin ole otettu huomioon. (Velasquez, 2012, 2.) Kustannustietoisuus on tämän tutkimuksen keskeisin käsite ja tutkimus rakentuu kustannustietoisuuden käsitteen ympärille. Tutkimuksen lähtökohtana on oletus siitä, ettei käsitettä määritellä julkisella sektorilla, kuntakentällä tai edes saman organisaation sisällä samalla tavalla, jolloin syntyy tarve määritellä kustannustietoisuutta. Määrittelyn avulla voidaan selventää esimerkiksi kommunikaatiota yhden kunnan tai kunnan yksikön sisällä.

Kuten aiemmin tutkimuksessa todettiin, kustannustietoisuutta on Velasquezin, Suomalan ja Järvenpään (2015, 56) mukaan sivuttu tuhansissa artikkeleissa, mutta sitä määritteleviä tieteellisiä artikkeleita on ainoastaan muutama. Kustannustietoisuutta voidaan sitä kuvaavien suorien määritelmien lisäksi määritellä ominaisuuksien ja seurausten avulla eli seikoilla, jotka antavat tietoa kustannustietoisuudesta (Velasquez, 2012). Tässä tutkimuksessa pyritään löytämään määritelmä kustannustietoisuudelle aiemman tutkimuksen ja kirjallisuuden avulla. Koska kustannustietoisuutta suoraan määritelleitä tutkimuksia on vähän, hyödynnetään myös tutkimuksia, joissa on kuvattu kustannustietoisuuden ominaisuuksia. Ominaisuuksien avulla voidaan päätellä lisää kustannustietoisuuden luonteesta ja saada määritelmää täsmennettyä.

Ensimmäiset yritykset kustannustietoisuuden lisäämisestä julkisella sektorilla ovat olleet 1980–1990-luvun vaihteessa julkisessa terveydenhuollossa. Samanaikaisesti on yritetty kohentaa terveydenhuollon rahoittajien valvontaa palveluntarjoajien rohkaistessa tai painostaessa sairaaloita ottamaan käyttöön huomattavia muutoksia tavanomaisiin talouden prosesseihinsa. Tällöin nähtiin tarvetta kehittyneemmälle taloudelliselle raportoinnille kuntia ja operatiivisia yksiköitä varten. Siirrettäessä markkinaorientoituneita tapoja Suomen terveydenhuoltoon, alettiin sairaaloissa painostaa perinteisten kustannuslaskenta- ja talousraporttien korvaamista yksityisen sektorin laskentatoimen ja kirjanpidon toimintatavoilla. Samalla aiheutettiin kilpailua terveydenhuollon toimijoiden välille, tarkoituksena lisätä Value for Money-ajattelua. (Kurunmäki, 1999, 100–104.)

Value for Money-ajattelussa on tavoitteena saavuttaa toiminnalla mahdollisimman hyvä vastine verovaraille (Meklin, Rajala, Sinervo & Vakkuri, 2009, 246). Tämän perusteella kustannustietoisuus voidaan liittää yhteen liikelatoudellisten toimien kanssa, jotka ovat seurausta uuden julkisjohtamisen doktriinista. Liiketoiminnallisten toimintatapojen, kuten kustannuslaskennasta ja kirjanpidosta saatavan talousinformaation avulla kustannustietoisuus lisääntyy. Kun kustannus- ja talousinformaatio on helpommin saatavilla, sen hyödyntäminen on helpompaa. Tiedon tuottaminen ei kuitenkaan takaa tietoisuutta.

Kasvanut tietoisuus kustannuksista kuitenkin helpottuu uusilla ja yksityiskohtaisemmilla kustannuslaskennan järjestelmillä. Kasvanut kustannustietoisuus liittyy päätöksenteon prosessissa tehtäviin päätelmiin. Kustannuslaskenta ja talouden informaation tarkempi raportointi aiheuttavat myös talouden tarkempaa seuraamista. Nykyisin palvelutuotannossa on pohdittava yksittäisten toimenpiteiden kustannuksia ja kustannuksia saadaan leikattua arvioimalla, mikä on tarpeellista ja millaisia vaihtoehtoisia tapoja olisi toimia. Vaikka laajalle levinnyt käsitys on, että kustannustietoisuus on kasvanut esimerkiksi julkisen terveydenhuollon keskuudessa olennaisesti, henkilöstön on usein vaikeaa erottaa toisistaan tulosjohtamisen ohjelmat ja niiden vaikutukset, kun terveydenhuollossa yritetään ottaa käyttöön markkinavoimia, koska kustannustehokkuuden vaatimukset ovat kasvaneet julkisella sektorilla. (Kurunmäki, 1999, 121.) Kustannustietoisuus liittää kustannuslaskennan ja talouden informaation raportoinnin tarkentumiseen ja raporttien hyödyntämiseen. Onko kustannustietoisuus kuitenkaan suora seuraus talous- ja kustannusinformaation tuottamisesta tai edes hyödyntämisestä?

Operatiiviset johtajat voivat arvioida budjettia ja järkeistää kustannuskäyttäytymistään olleessaan itsenäisiä talouden asiantuntijoita. Itsenäisyys ei tarkoita sitä, että operatiiviset johtajat tuottaisivat

talouden informaatiota itse tai osallistuisivat budjetoinnin tekoon. Se tarkoittaa, etteivät he ole kaikessa talouteen ja talouden informaatioon liittyvissä asioissa riippuvaisia talouden asiantuntijoista. Talouden asiantuntijan on vaikeaa kontrolloida kustannuksia operatiivisen johdon puolesta, koska talouden asiantuntijoilla ei ole samaa operatiivisen toiminnan tietoa ja osaamista kuin operatiivisen puolen edustajilla. Tällainen taloudellisen vastuun jakaminen johtaa joustavuuteen. Joustavuus tarkoittaa operatiivisen johdon mahdollisuutta käyttää annettua budjettia parhaaksi katsomallaan tavalla, mutta arvioida taloudellisia seurauksia heidän päätöksilleen talouden asiantuntijan avustuksella. (Nor-Aziah & Scapens, 2007, 223–225.) Tämän perusteella voitaisiin sanoa kustannustietoisuuteen liittyvän myös talouden ja operatiivisen puolen yhdistämiseen, sillä talouden asiantuntijoiden on yksin vaikeaa kontrolloida kustannuksia, kun operatiivinen johto on siitä irrallista.

Kustannustietoisuutta on tutkittu myös ulkomaisen terveydenhuollon viitekehyksessä. Kyseisessä viitekehyksessä kustannustietoisuuteen on liitetty huoli siitä, kuinka terveydenhuollon kustannukset saadaan sovitettua osaksi yhteiskunnan kokonaiskustannuksia. Tutkimuksesta ei saada suoraa vastausta siihen johtaako kustannustietoisuus mahdollisesti pienempiin kustannuksiin terveydenhuollossa. On kuitenkin syytä nostaa esille, että lääkäreillä voi olla hyviä syitä olla olematta kustannustietoisia, mutta suuri osa lääkäreistä koki kustannusten hallitsemisen kuuluvan heidän vastuulleen. Myös työssä onnistumisella ja motivaatiolla havaittiin selvä yhteys parempaan kustannustietoisuuteen. (Bovier, Martin & Perneger; 2005.)

On tärkeää huomata, mikä synnyttää parempaa taloudellista tietoisuutta julkisella sektorilla ja edistää tehokkuutta. Se riippuu siitä, kuinka voiman ja luottamuksen suhteet muotoutuvat organisaation kompleksisissa prosesseissa. (Nor-Aziah & Scapens, 2007, 238.) Nor-Aziah ja Scapens (2007, 211) pohtivat artikkelissaan miten vaatimukset julkisen sektorin paremmasta tehokkuudesta saadaan muutettua toimiksi organisaatiotasolla? On esitetty, että yksityisen sektorin menetelmät koskien talousjohtamista voivat edistää julkisen sektorin tehokkuutta. Kuinka tiedon abstraktit muodot voidaan toteuttaa käytännössä?

Shields ja Young (1994) tutkivat artikkelissaan mitkä tavat vaikuttavat innovoinnista syntyviin kustannuksiin. He lähestyivät aihetta tutkimalla, mitkä tutkimus ja kehitystoiminnoista (R&D) ovat tietoisia kehityksessä esiintyvistä kustannuksista, tarkoituksenaan paljastaa ratkaisevat tekijät heidän kustannustietoisuudestaan. Tutkimus osoittaa, että merkittävimpiä vaikutuksia kustannustietoisuuden kehittämiseen muodostuu sallimalla osallistumisen kustannusten ja budjetin

luomiseen sekä työhön liittyvässä kokemuksessa kustannustietoisuuden asteeseen. Tulokseksi saatiin myös, että kustannusjohtamisen tiedolla ja kustannusbudjetointiin osallistumalla oli merkittävimmät yksittäiset vaikutukset kustannustietoisuuteen. Tätä ei pidetä yllätyksenä, sillä on haastavaa kuvitella, kuinka kustannuksia voitaisiin johtaa ilman näiden osaamista. Erilaiset asiat voivat osoittaa kuinka kustannusten johtamistieto voi vaikuttaa kustannustietoisuuteen.

Kustannustietoisuutta voidaan jakaa paikalliseen ja yleismaailmalliseen kustannustietoisuuteen. Paikallisen näkökulman keskiössä kustannustietoisuus esiintyy yksittäisessä organisaation yksikössä koskien tiettyä organisaation osa-aluetta. Yleismaailmallisessa kustannustietoisuudessa huomio on puolestaan organisaation kokonaiskustannuksissa, jotka ammattilainen huomioi päätöksissään. Vaikka suoranaista määritelmää kustannustietoisuudelle ei tarjotakaan, mitataan sitä tutkimuksessa tiedustelemalla asetetulla asteikolla ovatko vastaaja, johto ja kollegat tietoisia kustannuksista, pitävätkö he kustannuksia merkittävinä ja yrittävätkö he toimia kustannusvaikuttavasti. Näiden voidaan tutkimuksen perusteella kuvaavan kustannustietoisuutta, tai ainakin kuuluvan siihen olennaisesti. (Shields & Young, 1994, 181–190.) Kunnassa monet eri toimijat toimivat erilaisessa roolissa, joten on olennaista tutkia onko roolilla vaikutusta kustannustietoisuuden määritelmään.

Velasquezin (2012, 166–168) mukaan kustannustietoisuus kuvaa kustannusten ymmärrystä. Ymmärrys voi johtaa useisiin organisatorista pystyvyyttä parantaviin tekijöihin, kuten vaihtoehtojen arvioinnin parannukseen koskien taloudellisia seurauksia ja parempaa valvontaa johdon rahankäyttöön liittyvään käyttäytymiseen. Kustannustietoisuus liittyy myös organisatorisiin uskomuksiin ja organisaatiokulttuuriin. Kustannustietoisuus voi mahdollisesti kuvata organisaation toimintaa organisaatiokulttuurin ominaisuutena. Kustannustietoisuus esittää organisaatiokulttuurin piirteitä, joka mahdollistaa organisaation jäsenien kasvavan ymmärryksen ja tietämyksen kustannuksista, jotka lisäävät organisaation kykyjä, kuten kustannusten valvontaa, budjetointia ja vaihtoehtojen erilaisten taloudellisten seurausten arviointia.

Kustannustietoisuus mainitaan laskentatoimen tutkimuksien lisäksi myös useissa muissa akateemisissa tieteenaloissa, kuten terveydenhuollon jounaaleissa. Kustannustietoisuutta voidaan pitää uuden julkisjohtamisen ilmentymänä julkisella sektorilla. Velasquezin mukaan julkisjohtamisen näkökulma kustannustietoisuudesta voisi tukea hänen laskentatoimen näkökulmasta muodostettua määritelmäänsä. Kustannukset ovat keskeisessä roolissa voittoa tavoittelevissa, yksityisen sektorin organisaatioissa. Julkisella sektorilla sen sijaan on usein

vähemmän kustannusten johtamiseen liittyvää sääntelyä. Kustannusten huomioiminen julkisella sektorilla voi tulla merkittäväksi, kuten myös julkisen sektorin näkökulma kustannustietoisuuteen tieteellisessä tutkimuksessa. (Velasquez, 2012, 6; Velasquez, 2012, 38–41.) Tästä johtuen tutkimukseen on otettu mukaan myös kaksi terveydenhuoltoon liittyvää kustannustietoisuuden tutkimusta.

Aiemman tutkimuksen perusteella kustannustietoisuudesta on esitetty muutamia määritelmiä, mutta myös kuvattu käsitteen ominaisuuksia, joiden perusteella kustannustietoisuuden määritelmää voidaan syventää ja jäsentää. Käsiteltyjen artikkeleiden pohjalta kustannustietoisuutta voidaan kuvata seuraavasti (taulukko 1).

Näiden tutkimusten perusteella kustannustietoisuus on toiminnasta syntyvien kustannusten ymmärtämistä. Kustannustietoisuuteen liitetään markkinaorientoituneiden, yksityisen sektorin toimintatapojen käyttäminen julkisella sektorilla. Suomen kuntakentässä uuden julkisjohtamisen mukaiset liike-elämästä tutut kustannuslaskennan ja talouden raportoinnin tavat ovat laajasti käytössä, joten niiden voidaan katsoa olleen sysäys kohti kustannustietoisuuden kehitystä. Pelkkä toimintatapojen muutos informaation keräämisessä ei kuitenkaan takaa informaation hyödyntämistä julkisella sektorilla. Talouden raportoinnin kasvaminen ja tarkentuminen johtaa tiedon kasvavaan määrään. Tiedon kasvava määrä ei kuitenkaan automaattisesti vaadi tiedon sisäistämistä, eikä kaikki tieto ole päätöksenteon kannalta olennaista.

Tutkijat	Kuvaus kustannustietoisuudesta tai kustannustietoisuuden ominaisuuksista
Bovier, Martin & Perneger, 2005	Huoli tai tarve sisällyttää kustannukset osaksi julkista palvelua (terveydenhuolto) yhteiskunnassa. Työssä onnistumisella ja motivaatiolla on vaikutuksia yksilön kustannustietoisuuteen.
Kurunmäki, 1999	Kustannusten ja talouden informaation tarkempi raportointi, joka johtaa tarkempaan talouden seurantaan.
Nor-Aziah & Scapens, 2007	Operatiivisen johdon itsenäisyys talouden asiantuntijoista lisää joustavuutta ja sitä kautta kustannustietoisuutta toiminnassa.

Shields & Young, 1994	Kustannustietoisuuden kehittämiseen voidaan vaikuttaa sallimalla osallistuminen kustannusten ja budjetin luomiseen. Kustannustietoisuutta voidaan jakaa paikalliseen ja yleismaailmalliseen kustannustietoisuuteen.
Velasquez, 2012	Kustannustietoisuus on kustannusten ymmärrystä, joka voi johtaa arvioinnin paranemiseen koskien taloudellisia seurauksia ja johdon rahan käyttöä.

(Taulukko 1: Kustannustietoisuuden määritelmät ja ominaisuudet)

Aiemman tutkimuksen perusteella *kustannustietoisuus tarkoittaa kustannusten ymmärtämistä*. Käsitteen painotus on kustannuksissa, kuten käsitteestä voidaan jo päätellä. Ymmärrys puolestaan liittyy kustannusten taloudellisten vaikutusten ymmärtämiseen ja kustannusten johtamiseen, ainakin tutkimuksissa painotetun yksityisen sektorin, terveydenhuollon ja laskentatoimen näkökulmasta. Kustannustietoisuuden lisääntymiseen voidaan vaikuttaa osallistamalla henkilöstöä esimerkiksi budjetointiin, lisäämällä johdon rahan käytön valvontaa ja kehittämällä budjetointia. Kustannustietoisuudessa olennaista olisi ymmärtää päätösten taloudelliset vaikutukset. Tämä voidaan nähdä kustannustietoisuuden piirteenä tai ilmentymänä. Myös talouden ja operatiivisen toiminnan yhdistäminen jollain tasolla on tärkeää kustannustietoisuuden toiminnan saavuttamiseksi. Operatiivisen johdon kustannustietoisuus kasvaa, kun se ottaa vastuulleen talouden seuraamiseen liittyviä tehtäviä, eikä ainoastaan tukeudu talouden asiantuntijaan talouden osalta. Henkilön tietoisuus aiheutuvista kustannuksista ja toiminnan taloudellisista vaikutuksista selkeytyy.

2.4 Päätöksenteko ja monitulkintaisuus julkisella sektorilla

2.4.1 Päätöksenteon teoria

Organisaatiossa käyttäytyminen on päämäärä- tai tavoitesuuntautunutta. Jotta hallinnon tehtävä toteutuisi ja päästäisiin organisaation tavoitteisiin, tekevät yksilöt valintoja pyrkiäkseen yhteistä päämäärää kohti. Jokaisen päätöksen taustalla on jokin valittu päämäärä, jota kohti päätöksellä pyritään. Päämäärä voi olla askel kohti laajempaa tavoitetta. Ilman yksilöiden yhteistä päämäärää hallinnolla ei ole merkitystä. Usein päämäärä on määritelty hyvin yleisellä tasolla, kuten kuntalaisen hyvinvointi. Päämäärätietoisuus sisältää itsessään ajatuksen päätöksenteon

hierarkkisuudesta, sillä alemman tason toimintaa ohjaa aina välittömästi ylempänä olevan hierarkiatason tavoitteet. (Simon, 1979, 48–49.)

Monissa organisaatioissa työntekijän ja ylimmän johdon välillä ohjaavat linjaukset eivät kulje suoraan, vaan välissä on keskijohto. Keskijohto tarkentaa ja muuttaa ylimmältä johdolta saatuja ohjaavia vaikutuksia, ennen kuin ne saavuttavat operatiivisen tason työntekijät. (Simon, 1944, 16.) Jotta kunnassa voidaan saavuttaa strategiset tavoitteet, tulee kunnassa toimivien tehdä päätöksiään kohti samaa päämäärää. Päätöksenteon hierarkkisuus on tunnistettavissa kuntaorganisaatiossa, joskin organisaation jakautuminen luottamushenkilöihin ja viranhaltijoihin monimutkaistaa hierarkkisuutta. Ylintä päätösvaltaa kunnassa pitävät poliittiset luottamushenkilöt kuntalain (410/2015) mukaisesti kunnanvaltuuston muodossa. Kunnanvaltuusto asettaa strategiset linjaukset, joita hallinnollisessa johdossa olevat viranhaltijat pyrkivät noudattamaan tekemällä päätöksiään sen mukaisesti ja ohjaamaan keskijohdossa toimivien alaistensa toimintaa näiden tavoitteiden mukaisiksi. Esimiehet pyrkivät toimimaan heille asetettujen tavoitteiden mukaisesti ja ohjaavat henkilöstöä toimimaan asetettujen tavoitteiden mukaisesti. (Leväsvirta, 1999, 69–70.)⁴

Kaikki organisaatiot, toimivat ne sitten julkisella tai yksityisellä sektorilla, ovat olemassa sitä varten, että ne saavuttavat yhden tai useamman tavoitteen. Huolimatta näiden tavoitteiden tarkasta luonteesta, käytettävissä olevat resurssit eivät koskaan ole riittäviä jokaisen halutun päämäärän tai tavoitteen saavuttamiseksi. Jotta tavoitteisiin on mahdollista päästä, tulee tehdä päätöksiä. Pelkät päätökset eivät kuitenkaan yksin riitä, vaan vaaditaan myös suunnittelua kuinka ne saavutetaan. (Jones & Pendlebury, 1988, 13.)

Päätöksenteossa on olennaista valita vaihtoehdot, jotka ovat tavoitteiden saavuttamiseen sopivia keinoja. Tavoitteista tulisi erottaa ne, jotka ovat itsessään tavoitteita ja mihin pyritään, jotta saavutetaan lopullinen päämäärä. Kyseessä on *tavoite-keino-hierarkia*. Tavoitteet määräytyvät päämäärien mukaan ja jokainen tavoite kohti lopullista päämäärää on tavoite aiemmalle tasolle ja keino seuraaviin tavoitteisiin nähden. Tavoite-keino-hierarkia ei muodosta yhtenäistä ketjua, vaan kyseessä on heikosti ja epätäydellisesti toisiinsa sidottu jatkumo. Organisaation toiminnan tavoitteet ja päämäärien kytkenät ovat usein epäselviä, päämäärät epäselvästi muotoiltuja tai tavoitteiden keinojen ja päämäärän välillä on ristiriitoja. (Simon, 1979, 101–103.)

⁴ Kts. mm. Mintzberg, 1979

Päätökset liittyvät siihen mitä strategioita kohti lähdetään ja mitkä toteutetaan heti, mitkä puolestaan toteutetaan myöhemmin tai mitä muokataan, vahvistetaan tai hylätään kokonaan. Tätä kutsutaan suunnitteluprosessiksi. Organisaatioilla on päämääriä ja tavoitteita, joten organisaatiot suunnittelevat toimintaansa. Pelkkä suunnittelu siitä miten ja milloin asiat tulisi tehdä ei ole sama asia kuin niiden tekeminen. Suunnitelmat tulee implementoida ja järjestelmiä tarvitaan siihen, että suunniteltuja toimenpiteitä seurataan ja lopullisiin tavoitteisiin päästään. (Jones & Pendlebury, 1988, 13.)

Tavoitteiden ja keinojen muotoilussa on usein ongelmia eikä ole pohdittu vaihtoehtoisia päämääriä. Keinojen erottaminen tavoitteista on myös usein mahdotonta, koska keinoihin liittyy usein arvovalintoja ja keinoilla saattaa olla tavoitteen saavuttamisen kannalta positiivisia vaikutuksia, mutta muitakin seuraamuksia, jotka eivät välttämättä ole toivottuja. Lisäksi erilaisten tavoitteiden asettaminen nostaa pohdittavaksi kysymyksen, mistä vaihtoehtoisista tavoitteista on luovuttava kyseisen tavoitteen toteuttamiseksi tai rajoittaako saavutettu tavoite tulevaisuudessa muita tavoitteita ja niiden saavuttamista. (Simon, 1979, 101–103; March 1994.)

Päätöksentekoon kuuluu olennaisesti kyseenalaistaminen erityisesti tilanteissa, joissa päätöksenteko on näennäisesti helppoa eikä päätöksenteon taustalla olevien asioiden oikeellisuutta kyseenalaisteta. (Kahneman, 2012). Rationaalisuudessa olennaista ei ole ainoastaan se ovatko uskomukset ja mieltymykset järkeviä, vaan ovatko ne keskenään ristiriidattomia. Rationaalisuus on loogista johdonmukaisuutta. Johdonmukaisuus on kuitenkin kovin rajoittava, eikä ihmisiä tule sen johdosta leimata irrationaalisiksi, vaan ihmiset tarvitsevat usein apua tehdäkseen tarkempia arvioita ja parempia päätöksiä. (Kahneman, 2012, 469). Simonin (1979, 49) mukaan jokaista päätöstä voidaan kuitenkin pitää kompromissina. Asetettujen tavoitteiden ja päämäärän tavoittaminen ei ole koskaan mahdollista täydellisesti. Päätös on paras mahdollinen ratkaisu tietyissä olosuhteissa. Päätöksentekoon liittyy monia rajoitteita, joiden vuoksi täydellisiä päätöksiä on mahdotonta tehdä.

Päätöksien voidaan ajatella johtuvan epävarmojen seurausten arvioinnista, joita todennäköisistä teoista seuraa ja epävarmojen tulevaisuuden seurausten ja odotusten arvioinnista. Päätös riippuu informaatiosta, joka on epätäydellistä monista eri syistä. Organisaatiot tekevät eksplisiittisiä ja implisiittisiä päätöksiä koskien tiedon etsintää ja käyttämistä, joka voisi edistää tulevaisuuden seurausten arviointia. Myös nämä päätökset ovat oletettuja perustumaan oletettujen hyötyjen arviointiin ja informaation kustannuksiin ja informaatiostrategioihin. Informaation arvo riippuu siitä, onko informaatiolla merkitystä päätöksenteon kannalta ja sen tarkkuudesta, kustannuksista ja

tiedon luotettavuudesta. Informaatiolla on arvoa, jos sen voidaan odottaa vaikuttavan valintaan. (Feldman & March, 1981, 172.)

Klassisen päätöksenteon teorian näkökulmasta informaatiota kerätään ja käytetään, koska informaatio helpottaa tekemään valintoja. Organisaation toimijat vaikuttavan kuitenkin toisinaan löytävän arvoa tiedosta, jolla ei ole merkittävää vaikutusta päätöksentekoon. Tämä tarkoittaa sitä, että tietoa ainoastaan kerätään eikä käytetä, jolloin organisaatiot sortuvat jatkuvaan tiedon ylituottamiseen. Tällöin tuotetaan sellaista tietoa, jota päätöksentekoon ei tarvita. (Feldman & March, 1981, 182.)

Yksilöt tekevät erilaisia valintoja ja saman yksilön voidaan huomata muuttavan valintojansa päätöksentekotilanteesta toiseen. Tämä johtuu siitä, että aika ja energia ovat niukkoja resursseja, eikä kaikkiin päätöksiin osallistuminen ole kenestäkään kiinnostavaa kaikissa mahdollisissa tilanteissa. Lisäksi uskomusten, asenteiden ja huolien kapasiteetti on suurempi kuin tarkkaavaisuuden kapasiteetti ja tästä johtuen havainnoimme uskomuksia ja arvoja ilman pohdintaa kokonaisvaltaisista seuraamuksista. Vaikka olisi riittävästi aikaa ja energiaa, on olemassa vaihtoehtoisia valintoja, joissa yksilö voi ilmaista huolensa. Tarkkaavaisuuden kulku ei riipu yhden yksittäisen valinnan kontekstista, vaan valintatilanteiden muodostamasta kokonaisuudesta. Vaikka tämä selventää joitakin näkökulmia päätöksenteon luonteesta, jopa kontekstuaalinen yhteys arvojen ja tekojen välillä on ongelmallinen organisaatioissa. Se jättää huomioimatta roolien ja velvollisuuksien tärkeyden ja vakiintuneiden menettelytapojen välillä. (March & Olsen, 1976, 14–15.)

Päätöksenteossa nousee esille myös jälkiviisaus. Jälkiviisaus on julmaa päätöksentekijöille, jotka edustavat muita, kuten esimerkiksi kunnan valtuutetuille. Päätöksentekijöitä syytetään epäonnistuneista hyvistä päätöksistä ja toisaalta onnistuneista päätöksistä, jotka vaikuttavat jälkikäteen ilmeisiltä, annetaan liian vähän kunniaa. Jälkikäteen jokin hyvältä vaikuttanut ratkaisu voi tuntua vastuuttomalta. Jos taas tulokset ovat huonoja, syytetään poliitikkoja usein siitä, etteivät nämä nähneet mitä oli tulossa. Toisinaan saatetaan unohtaa merkkien näkyneen vasta päätöksen jälkeen. Päätöksentekijät pyrkivät usein byrokraattisiin ratkaisuihin, koska vakiintuneiden toimintaperiaatteiden noudattamista on vaikeampi arvostella jälkikäteen. Poliittiset päätöksentekijät saattavat olla huolissaan jälkikäteen tapahtuvasta arvioinnista ja ovat tästä johtuen haluttomia riskinottoon. (Kahneman, 2012, 236–237.)

2.4.2 Rajoittuneen rationaalisuuden teoria

Rajoittuneen rationaalisuuden käsitteen katsotaan muodostuneen 1950-luvulla kahden Simon A. Herbertin teemaa käsitelleen artikkelin pohjalta. Myös James G. March on jatkanut rajoittuneen rationaalisuuden teorian kehittämistä muun muassa etsinnän teorian kautta ja luonut monitulkintaisuuden käsitteen, jota käsitellään myöhemmin lisää. (Sinervo, 2011, 73–74.)

Perimmäinen ajatus rajoittuneessa rationaalisuudessa on, että kaikkea ei voida tietää, sillä päätöksenteko perustuu epätäydelliselle tiedolle koskien vaihtoehtoja ja niiden seurauksia. Päätöksenteossa on tärkeää tiedostaa rationaalisuuden rajoitteet, sillä näin yksilö voi minimoida rajoitteiden vaikutukset ja toisaalta hyväksyä sen, että päätökset tehdään rajoittuneen rationaalisesti, sen hetken parhaan ymmärryksen ja arvion mukaan. (Simon 1955; Simon 1979.) Rationaalisuus on rajoittunutta, sillä ympäristö ei ole täydellinen. Käytössä ole koskaan täydellistä informaatiota, täydellisiä taitoja tai täydellistä määrää aikaa, joten ihmiset tekevät päätöksiään rajoittuneesti rationaalisessa ympäristössä. (Sinervo, 2011, 74.) Rationaalinen päätöksenteko vaatisi täydellistä tietoa siitä, millaisia vaikutuksia erilaisilla päätöksillä on. Tieto seurauksista on kuitenkin aina jollakin tavalla puutteellista. (Simon, 1979, 118–120.)

Rationaalinen päätöksenteko perustuu edellä esitettyyn tavoite-keino-hierarkiaan. Toiminta itsessään ei ole rationaalista vain toiminta suhteessa johonkin, kuten tavoitteeseen, voi olla rationaalista. Rationaalisuus riippuu tavoitteista ja siitä millaista toiminta on suhteessa tavoitteisiin. (Myllyntaus, 2002, 19.) Esimerkiksi päätöksentekijän valinnat voivat olla rationaalisia suhteessa tavoitteisiin, joita hän itse pitää olennaisina vaikka se olisi ristiriidassa esimerkiksi kustannustietoisimman päätöksen kanssa.

Organisaatio muodostuu useista henkilöistä ja usein eri tasoilla toimivista henkilöistä. Jokaisen yksilön toimintaa ja päätöksentekoa rajoittavat erilaiset tekijät, jonka vuoksi päätöksenteko ei voi olla täydellisen rationaalista. Näitä ovat esimerkiksi päätöksentekijän taidot, tavat ja refleksit, joita yksilö ei tiedosta. Yksilön rationaalisuuden rajoitteena ovat lisäksi oleellisen tiedon määrä ja käytettävissä oleva aika. (Simon, 1979, 78–79.)

Tiedolla tarkoitetaan niin päätöksenteon kohteena olevaa substanssia koskevaa tietoa sekä sitä, miten päätös sovitetaan vallitsevaan tilanteeseen. Tiedon käsittelyyn liittyy paljon rajoituksia, kuten kuinka nopeasti yksilö voi sisäistää tietoa, mikä on käytettävissä oleva aika tai kuinka paljon yksilö

voi kerätä, sisäistää ja soveltaa tietoa. Lisäksi päätöksentekoprosessia rajoittavat yksilön arvot, lojaalius ja ymmärrys tavoitteesta. Yksilön ollessa lojaali organisaatiolle, heijastavat tehdyt päätökset organisaation yhteisiä tavoitteita, kun taas lojaaliuden puuttuessa mukaan saattavat sekoittua yksilön omat intressit. (Simon, 1979, 78–79.) Esimerkiksi kustannustietoisuuden näkökulmasta kustannus- ja talousinformaation huomioiminen päätöksenteossa riippuu siitä, miten päätöksentekijä pystyy sisäistämään tai soveltamaan saamaansa tietoa käytettävissä olevan ajan puitteissa. Lisäksi kustannustietoisuutta päätöksenteossa rajoittavat päätöksentekijän arvot ja lojaalius.

Päätöksenteossa päätöksentekijän haasteena on erottaa, milloin päätöksiä tehdään faktatiedon ja milloin arvojen pohjalta (Möttönen, 1997, 362–363). Rationaalisuuden kriteerit voivat tulla yleisemmin yhteisön tai ryhmän hyväksyminä arvioina (Myllyntaus, 2002, 19). Esimerkiksi luottamushenkilö voi kokea poliittisen puolueen asettamat arvot hyväksytyinä, ohjaavina arvoina ja viranhaltija puolestaan kunnassa yleisesti hyväksytyt tai kunnanvaltuuston asettamat strategiset tavoitteet, kuten taloudellisesti vahva kunta.

Päätöksenteon tutkimukset osoittavat, että kaikki vaihtoehdot eivät ole tiedossa, kaikkia seurauksia ei voida ottaa huomioon, eivätkä kaikki tavoitteet voi olla etusijalla samanaikaisesti. Päätöksentekijät huomioivat vain muutamia vaihtoehtoja ja tarkastelevat niitä vuorotellen, eivät samanaikaisesti. Päätöksentekijät eivät huomioi kaikkien vaihtoehtojen kaikkia seurauksia, vaan keskittyvät osaan. Päätöksentekijöillä on epätäydellisiä ja ristiriitaisia tavoitteita, joita ei huomioida samanaikaisesti. Päätöksentekijöiden päätöksenteko vaikuttaa eroavan päätöksenteon teoriasta. Päätöksenteon teoriassa puhutaan todennäköisistä arvoista ja riskeistä, kun taas todellisessa päätöksenteossa etsitään parhaan mahdollisen sijasta tarpeeksi hyvää vaihtoehtoa. Vaikka päätöksentekijät yrittävät olla rationaalisia, he ovat pakotettuja rajallisen tiedollisen kapasiteetin ja epätäydellisen tiedon vuoksi. Heidän toimintansa voi olla vähemmän rationaalista huolimatta heidän aikomuksista ja (March, 1994, 8–9.)

Päätöksenteossa tulisi arvioida päätösten vaikutuksia ja seurauksia tulevaisuudessa, josta kukaan ei voi tehdä täydellistä arviota. Lisäksi rationaalisuus vaatisi kaikkien mahdollisten vaihtoehtojen seurausten ja keinojen arviointia. Todellisuudessa arvioinnissa on usein vain murto-osa kaikista mahdollisista vaihtoehdoista. Kenenkään käytössä ei ole kaikkea mahdollista tietoa, vaan valinnat tehdään nykytilaa koskevan tiedon perusteella, joka sekin usein on hyvin vajaata ja katkonaista. Yksilö pyrkii tiedostamaan tiedon vajaavaisuuden, minimoimaan oman rajallisuutensa vaikutukset

mahdollisuuksien mukaan ja hankkimaan relevanttia tietoa päätöksenteon oikeassa kohdassa, mutta rajallisuutta on mahdoton poistaa kokonaan. Ongelmallista on myös niiden asioiden tiedostaminen, jotka ovat päätöksenteon kannalta oleellisia ja jotka tulisi jättää huomiotta. (Simon, 1979, 118–120.)

Myös Marchin (1994, 9–11) mukaan päätöksentekijät joutuvat kohtamaan todellisia rajoitteita. March jakaa kyseiset rajoitteet neljään ongelmaan, jotka koskevat tarkkaavaisuutta, muistia, käsityskykyä ja kommunikaatiota. Aika ja kyky tarkkaavaisuuteen ovat rajallisia ja liian monet asiat ovat relevantteja päätöksenteon kannalta, joten kaikkea ei voi huomioida yhtä aikaa. Tästä johtuen Marchin mukaan on sopivampaa puhua *etsinnän teoriasta*, kuin päätöksenteoteoriasta. Etsinnän teoriassa keskitytään siihen, mihin huomio allokoidaan. Kaikki seuraukset eivät ole tiedossa, vaan ne tulee etsiä.⁵ Muistin ongelma liittyy muistin rajallisuuteen, sillä yksilö tai organisaatio voi varastoida tietoa vain rajallisen määrän. Osa tiedosta voi olla virheellistä tai varastoitua tietoa ei osata hyödyntää oikealla hetkellä. Myös käsityskyvyn ongelmat liittyvät siihen, että päätöksentekijöillä on rajallinen kapasiteetti. Tiedon sisäistäminen ja hyödyntäminen on vaikeaa koskien tapahtumien kausaalisia yhteyksiä. Vaikka päätöksentekijöillä olisi relevanttia tietoa käytössä, he eivät välttämättä ymmärrä sen oleellisuutta tai asioiden välisiä yhteyksiä. Päätöksentekijöillä on myös rajalliset kommunikaatiotaidot, jotka estävät monimutkaisen ja asiantuntevan tiedon jakamisen.

Päätöksentekijät pyrkivät selviämään tiedon ja tiedon hyödyntämisen rajallisuuksista monenlaisella informaatiolla ja valitsemillaan strategioilla. Rajallisuuksia ei voida poistaa, mutta ne tiedostamalla niiden päätöksentekoon voidaan minimoida ja sitä voidaan hallita. (March, 1994; Simon, 1979.) Rationaaliseen valintaan liittyy kaksi näkökulmaa, arvaukset koskien tämän hetkisen toiminnan vaikutuksista tulevaan ja tulevaisuuden preferensseistä koskien näitä vaikutuksia. Päätöksenteossa yritetään arvioida mitä valintojen seurauksena tulevaisuudessa tapahtuu ja samalla pohtia kuinka tätä tulisi arvioida. (March, 1978, 588–589.)

Poliittiseen päätöksentekoon vaikuttaa yhteiskunnallinen ilmapiiri arvojen lisäksi. Erityisesti taloudellisesti vaikeina aikoina tai muuten kriittisissä tilanteissa päätöksentekijöiden ratkaisuihin vaikuttavat myös yhteiskunnallisen ilmapiirin asettamat raamit. (Niiranen, 2015, 307.) Poliittisten päättäjien päätöksenteon rationaalisuuden tiellä on useita tekijöitä. Vaikka päätöksentekoon

⁵ kts. lisää March 1994

tarvittavaa tietoa olisi tarjolla, riippuu tiedon hyödyntäminen poliittisen päätöksentekijän omasta tahdosta ottaa tieto päätöksenteossa huomioon.

Päätöksenteko on vaativa ja moniulotteinen tilanne, jossa yksilö tai organisaatio pyrkii onnistumaan mahdollisimman hyvin päätöksenteon hetkellä vallitsevan tilanteen, tietotason ja ajan puitteissa. Täydellisen rationaalista päätöksentekoa ei ole, mutta yksilö voi pyrkiä minimoimaan sen vaikutukset tiedostamalla oman päätöksentekonsa rajoitukset. Esimerkiksi kustannustietoinen, kustannusvaikutukset huomioiva käyttäytyminen päätöksentekotilanteessa riippuu siitä kuinka kyseinen talous- ja kustannusinformaatio on saatavilla, kuinka sitä voidaan sisäistää käytössä olevan ajan ja omien kykyjen puitteissa sekä siitä ovatko päätöksentekijän arvot ja asetetut tavoitteet ristiriidassa tuon informaation kanssa.

2.4.3 Monitulkintaisuus päätöksenteossa

Monitulkintaisuuden avulla voidaan kuvata sitä, kuinka monenlaisia tulkintoja kustannustietoisuuden määrittelystä kuntasektorilla ja kustannustietoisuuden tärkeydestä päätöksenteossa voi olla riippuen päätöksentekijän roolista organisaatiossa. Monitulkintaisuuden teorian avulla voidaan selvittää millä tavalla monitulkintaisuus ilmenee päätöksenteossa sekä viranhaltijoiden ja poliittisten päätöksentekijöiden hyödyntämässä informaatioissa. Ensin täsmennetään mitä monitulkintaisuudella tarkoitetaan ja sen jälkeen tuodaan esille millainen vaikutus sillä on informaatioon, kustannustietoisuuteen ja päätöksentekoon.

Vakkurin (2009, 17–20) mukaan monitulkintaisuus on teoreettis-filosofisena käsitteenä oletus, että ihmisen ja niiden luomat ja omaksumat ajattelutavat voidaan tulkita monilla eri tavoin ja ovat epätäydellisiä. Monitulkintaisuuteen liittyy näin ollen paljon epävarmuutta siitä, mitä todellisuudesta tiedetään. Monitulkintaisuus liittyy olennaisesti päätöksenteon teorioihin ja rajoittuneeseen rationaalisuuteen ja monitulkintaisuuden käsite on jatkoa rajoittuneen rationaalisuuden käsitteelle.

Asiaa, jota ei onnistuta eksaktisti tai yleispätevästi tulkitsemaan tai määrittelemään voidaan kuvata monitulkintaiseksi. Monitulkintaisuus tieteellisenä käsitteenä liittyy moniin tulkintoihin, joista toiset ovat relevantimpia ilmiöön nähden kuin toiset. (Sinervo, 2011, 69.) Näin ollen ilmiötä tarkasteltaessa on hyvä muistaa tulkintojen laaja-alaisuus ja pyrkiä löytämään olennaisimmat tulkinnat ilmiön kannalta. Vakkurin ja Myllymäen (2001, 184) mukaan monitulkintaisuus viittaa

oletukseen monitulkintaisesta todellisuudesta, ympäristöstä sekä päätösten vaikutuksista ja päätösten taustoista, sillä asiat ovat usein käytännössä epäselviä.

Monitulkintaisuus on jatkettu rajoittuneen rationaalisuuden käsitteestä (Vakkuri, 2006, 33). Sinervon (2011, 73–74) mukaan monitulkintaisuuden käsitteen syntymiseen on ollut pohjana rajoittunut rationaalisuus. Rajoittuneen rationaalisuuden liittyessä ympäristön ja yksilön tiedon hyödyntämisen epätäydellisyyteen, monitulkintaisuuden keskiössä on, että ihmisten käsitykset ja ymmärrys voidaan tulkita usein eri tavoin ja kaikki ihmisen tekemä ja luoma on monitulkintaista, eikä virheetöntä ja täydellistä. Vakkurin (2009, 31) mukaan tulkinta liittyy olennaisesti monitulkintaisuuteen. Sinervon (2011, 70) mukaan yksilöt tekevät jatkuvasti tulkintoja kokemistaan tilanteista ja ympäröivästä maailmasta. Näin ollen tulkintojen perusteella rakennetaan kuva ilmiöistä ja yksilöillä voi olla hyvin erilaisia tulkintoja samasta ilmiöstä, kuten kustannustietoisuuden tarpeesta päätöksenteossa. Tämän tutkimuksen kannalta on olennaista huomata, että ihmisten käsitykset ja ymmärrys voidaan tulkita usein eri tavoin ja ihmisten tekemä ja luoma on monitulkintaisia eivätkä virheetömiä, joten voidaan todeta myös kustannustietoisuuden määritelmien olevan monitulkintaisia ja epätäydellisiä, johtuen niin päätöksentekijöistä kuin tutkimuksen tekijästä.

Päätöksenteossa vaikuttava epäselvyys ja monimutkaisuus ovat johtaneet monitulkintaisuuden kiinnostavuuteen. Monitulkintaisuus viittaa selkeyden tai johdonmukaisuuden puutteeseen tosiasioissa, kausaliteetissa tai tarkoituksenmukaisuudessa. Monitulkintaiset tilanteet ovat sellaisia tilanteita, ettei niitä voi yhdistää tarkalleen tyhjentävien tai rajattuun kategoriaan eikä monitulkintaisia tarkoituksia ei voida eritellä tarkasti. Kun päätöksentekoa kutsutaan monitulkintaiseksi se tarkoittaa, että päätöksentekijällä on epävarmuus siitä, että yksi asia on totuus tai että maailma voi olla jakautunut molemminpuolisesti ja perusteellisesti tai, että informaatio voi ratkaista selkeyden puutteen. Monitulkintaisuus viittaa päätöksenteon ominaisuuksiin, joiden vaihtoehtoiset tilat ovat epämääräisesti rajattu tai, joilla on lukuisia merkityksiä, samanaikaisesti vastakkaisia tulkintoja. (March, 1994, 178–179.) Monitulkintaisuus korostaa päätöksenteon teoriassa kuvattua seikkaa, että päätöksenteko perustuu pohjimmiltaan parhaisiin arvauksiin. Kuten edellä esitettiin, päätökset ovat yksilöiden tulkinnoista riippuvaisia, jotka muodostuvat yksilön omien kokemusten, käytössä olevan tiedon ja arvojen pohjalta.

Monitulkintaisuuden teorian mukaan ei ole olemassa täydellistä tietoa, joka olisi täysin objektiivista ja irrallinen arvoista. Tästä johtuen päätöksentekijä ei voi olla täysin varma minkään tiedon

todenmukaisuudesta. Päätöksentekijän luomat mallit, jotka kuvaavat syitä ja seurauksia, ovat aina epätäydellisiä, eikä tiedon lisääminen poista epäselvyyden ongelmaa. Ongelmaa voidaan selkeyttää, muttei koskaan poistaa täysin. (Vakkuri, 2009, 22–23.) Jokainen organisaatio kohtaa monitulkintaisuuden elementtejä päätöksenteossa ja toisille organisaatioille se on dominoiva tila. Monitulkintaisuus on olennainen päätöksenteon piirre erityisesti julkisissa organisaatioissa. Se näyttää olevan osa laajaa organisaatioiden kirjoa, erityisesti silloin, kun organisaatiot ovat nuoria tai niiden toimintaympäristö muuttuu. (March & Olsen, 1976, 12.) Tämän vuoksi monitulkintaisuuden teoria soveltuu hyvin julkiselle sektorille, koska niiden toimintaympäristö on usein jatkuvassa muutoksessa erilaisten syiden vuoksi. Vakkurin ja Meklinin (2006, 237) mukaan monitulkintaisuus on asia, jonka kanssa päätöksenteossa on tultava toimeen. Monitulkintaisuuden näkökulma päätöksenteossa viittaa todelliseen, kausaaliin ja tarkoitukselliseen organisatoriseen päätöksentekoon, jossa vallitsee ymmärrettävyyden ja johdonmukaisuuden puute.

March (1978; 1987; 1994) on jakanut monitulkintaisuuden käsitettä. Päätöksenteossa on kolmenlaista epävarmuutta todellisuuden ongelmasta, kausaalisuuden ongelmasta ja intentionaalisuuden ongelmasta. Todellisuus on sitä, että on olemassa objektiivinen maailma, jota voidaan havainnoida ja tapahtumat tapahtuvat tai eivät tapahdu ja tapahtumat ja seuraukset voivat liittyä toisiinsa. Todellisuuden ongelmassa on kyse siitä, että on, mitkä päätöksentekoon liittyvät asiat ovat todellisia. Kausaalisuudessa on kyse siitä, että todellisuuden ja historian ollessa vaikutusten voidaan olettaa valintojen vaikuttavan seurauksiin ja päätöksiä tehdään haluttujen lopputulosten vuoksi. Kausaalisuuden ongelmassa puolestaan mitkä tekijät vaikuttavat päätökseen ja millaisia suhteita niiden välillä on. Intentionaalisuuden osassa kyse on siitä, että päätökset ovat itse tarkoituksen välineitä. Valinnat määräävät toimintaa, kun arvioidaan odotettuja seurauksia (rationaalinen valinta), kokemuksen arviointia (oppiminen) tai verratessa tilanteeseen identiteettiä (sääntöjen noudattaminen). Intentionaalisuuden ongelmassa on kyse siitä millainen tieto edistää päätöksen tekemistä. (March, 1994, 176; Vakkuri, 2009, 23.)

Monet organisaatioista ovat luonteeltaan epäjohdonmukaisia ja niillä on huonosti määritellyt tavoitteet. Usein organisaatiolle on mahdotonta määrittää täydellisiä niin sanottuja etusijatoimintoja, jotka tyydyttävät vaatimukset sekä valinnan teorioiden johdonmukaisuusvaatimuksista, että empiiriset vaatimukset organisatoristen motiivien kuvailulle. Haasteena organisaatioissa on ymmärtämisen monitulkintaisuus. Monille organisaatioille kausaalinen maailma, missä he elävät, on tuntematon. Toiminnot ovat epäselviä, sillä ympäristöt ovat vaikeita tulkita. On vaikea nähdä yhteyksiä organisatoristen toimien ja niiden seurausten välille. Lisäksi historia on monitulkintainen.

Tällä tarkoitetaan sitä, että menneisyys on tärkeää, mutta vaikea spesifioida ja tulkita. Kysymykset, kuten mitä tapahtui, miksi tapahtui ja oliko sen tapahduttava, ovat problemaattisia. Näitä organisaatiot kuitenkin joutuvat kohtaamaan. Lisäksi yksilöt vaihtelevat sitä, mitä he korostavat huomioissaan erilaisia päätöksiä arvioidessaan missä tahansa ajankohdassa. Kun päätöksien huomioita vaihdetaan yhdestä hetkestä toiseen, on tuloksena epävarma ja vaihteleva osallistumisen malli. (March & Olsen, 1976, 12.)

Van Doorenin ja Van De Wallen (2011, 29–30) mukaan saatu informaatio on monitulkintaista ja subjektiivista, eikä tuottaminen takaa sen käyttämistä. Toimijat yrittävät saada muut näkemään informaatiosta sen, minkä he kokevat oleelliseksi ja kuinka he haluavat sen kuvata. Vakiintunut käytäntö ja yksilön käsitys vaikuttavat informaatiosta tehtyyn valintaan, havaintokykyyn ja informaation esittämiseen. Myös konteksti vaikuttaa siihen, voidaanko informaatiosta kehittyneitä ratkaisuja hyödyntää. Informaatio on monitulkintaista, eikä informaatio kerro miksi suoritus tapahtui tai ei tapahtunut. Informaatio ei välttämättä tarjoa selkeää kuvausta suorituksesta. Vaikka kaksi henkilöä olisi samaa mieltä siitä, että jokin asia on onnistunut huonosti, ei olla samaa mieltä siitä miksi näin on tapahtunut. Ja vaikka oltaisiin samaa mieltä syystä, ei informaatio anna tietoa siitä, kuinka asiaa saataisiin korjattua.

Monitulkintaisuus on keskeinen piirre päätöksenteossa ja useimmat päätöksenteon teoriat aliarvioivat sen tärkeyttä organisaatioissa. Sekä maailma, että minuus ovat monitulkintaisia, linkki päätösten ja toiminnan välillä on tästä johtuen vähemmän selkeä kuin oletetaan. Monitulkintaisuuden huomioiminen on pakottanut päätöksenteon opiskelijat tarkastelemaan huolellisemmin päätöksenteon teorioiden sovellutuksia organisaatioissa. (March, 1994, 218–219.)

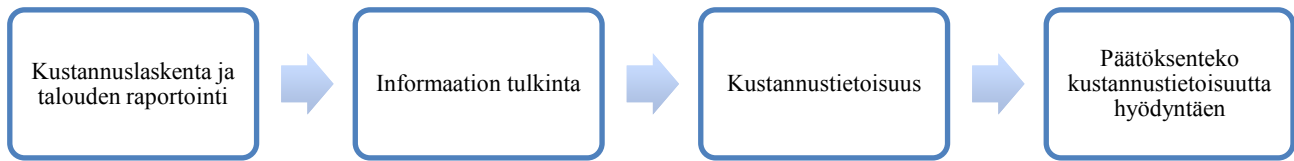
Kunnan toiminnassa on hyvä muistaa, että yksilöt ja organisaatiot toimivat monitulkintaisessa ympäristössä ja tekevät monitulkintaista informaatiota hyödyntäen päätöksiä. Tutkimuksen kannalta on tärkeää huomioida monitulkintaisuuden vaikutus päätöksentekoon ja talouden antamaan informaatioon. Jos päätöksiä tehdään rajoittuneesti rationaalisesti ja monitulkintaisesti, vaikuttaa tämä myös tiedon hyödyntämiseen kustannustietoisesti.

2.5 Yhteenveto päätöksenteon ja kustannustietoisuuden kirjallisuudesta

Päätöksenteon tueksi tarvitaan tietoa. Tietoa tarvitaan, jotta päätöksiä on mahdollista perustella ja tehdä mahdollisimman rationaalisesti. Kustannus- ja talousinformaatio ovat tiedon tarpeita, jotta päätöksenteko on taloudellisesta näkökulmasta mahdollisimman rationaalista. Kustannuksia ja tuottoja pyritään laskemaan, sillä laskennan tuottaman tiedon uskotaan helpottavan päätöksentekoa organisaatiossa. Kustannuksia voidaan johtaa, jos ne tunnetaan. Kyseessä on syy-seuraus-suhde. (Suomala, Manninen, Lyly-Yrjänäinen, 2011, 20–21.) Kunnassa kustannuslaskennan tarkoituksena on tuottaa informaatiota kunnan palvelutoiminnan ja investointien suunnittelua varten, kuten myös budjetointia ja tuloksellisuuden arviointia varten. Sen avulla voidaan arvioida paljonko kunnalle asetetut tavoitteet vaativat voimavaroja. (Tyni, Myllyntaus, Rajala & Suorto, 2009, 11.)

Kustannus- ja talousinformaation tuottaminen eivät vielä takaa tiedon hyödyntämistä päätöksenteossa. Informaation hyödyntäminen päätöksenteossa ja kustannustietoisuuden muodostuminen riippuu raportin tai laskelman lukijan osaamisesta ja kokemuksesta tai vaihtoehtoisesti yksilön halusta hyväksyä saamansa tieto osaksi päätöksentekoa. (Suomala ym., 2011, 21.) Talous- ja kustannusinformaation hyödyntäminen ja kustannustietoisuuden taso päätöksenteossa ovat riippuvaisia yksilön taidoista löytää informaation joukosta olennainen tieto, johon tukea tehdyt valinnat tai joiden perusteella tehdä valinnat. Talous- ja kustannusinformaation avulla voidaan perustella ja legitimoida päätöksenteossa tehtyjä valintoja.

Kuviossa 1. kuvataan edellä esitettyä kausaalisuutta. Suomala ym. (2011, 21) esittävät, että sisäisen ja ulkoisen laskennan tehtävänä on tuottaa informaatiota päätöksenteon tueksi. Saatujen arvo- ja määrälukujen pohjalta tuotetaan raportteja ja laskelmia, jotka sisältävät informaatiota. Kustannuslaskenta ja talouden raportointi muodostavat erilaista talousinformaatiota, jota päätöksentekijä valitessaan ja osatessaan tulkitsee. Informaation hyödyntämisestä seuraa kustannustietoisuutta, jota hyödyntäen voidaan tehdä kustannustietoisia päätöksiä. Voidaan todeta, että kustannustietoisuuden muodostuminen ja sen hyödyntäminen päätöksenteossa ovat riippuvaisia yksilön taidoista ja halusta hyödyntää ja tulkita talouden tarjoamaa informaatiota.



Kuvio 1. (Mukailtu Suomala ym., 2011, 21).

Keskeisenä ongelmana organisaatioissa ei useinkaan ole tiedon puute vaan sen suuri määrä. Erityisesti haasteena on arvioida mikä tieto on relevanttia, luotettavaa ja ajantasaista päätöksenteon kannalta, millaista tietoa päätöksenteon tueksi tarvitaan. Taloushallinnon tuottamalla informaatiolla on tärkeä rooli erilaisissa päätöksentekotilanteissa, sillä talousinformaatiota tarvitaan toiminnan ohjaamiseen, suunnitteluun ja valvontaan. Informaatio voi olla laadullista tai määrällistä, rahamääräistä tai ei-rahamääräistä, menneisyyteen ja tulevaisuuteen suuntautunutta. (Järvenpää, Länsiluoto, Partanen, Pellinen, 2010, 35–42.)

Kuten edellä päätöksenteon teoriassa kuvattiin, informaatiota kerätään ja käytetään päätöksenteon helpottamiseksi. Tietoa tuotetaan kuitenkin myös tilanteissa, joissa sitä ei käytettäisi, jos tiedon koetaan olevan arvokasta, jolloin organisaatiossa tapahtuu tiedon ylituottamista. (Feldman & March, 1981, 182.) Päätöksentekijän tulee arvioida, millaista tietoa hän pitää päätöksenteon kannalta arvokkaana ja millaiseen tietoon hän perustaa päätöksensä. Kokenut ja taitava päätöksentekijä osaa suodattaa ylituotettua tietoa tai hyödyntää niitä asiantuntijoita, jotka pystyvät tukemaan tiedon arvioimisessa. Näin päätöksentekijä pystyy hyödyntämään tietoa kustannustietoisuuden näkökulmasta.

Julkisen sektorin organisaatiot hyödyntävät talousinformaatiota, erityisesti uuden julkisjohtamisen suuntauksen mukaisesti ohjaamiseen on pyritty löytämään yksityisen sektorin sovellutuksia. Sovellutuksilla tarkoitetaan esimerkiksi kustannuslaskentaa, sopimuksellisuutta, tulosvastuuta ja liikekirjanpidollista talouden seurantaa. (Osborne, 2010, 3; Meklin, 2009, 35.) Päätöksenteon tueksi kunnassa muodostetaan erilaista kustannus- ja talousinformaatiota, jota päätöksentekijät voivat hyödyntää päätöksenteon taustalla ja arvioida erilaisten vaihtoehtojen kustannus- ja talousvaikutuksia (Suomala ym. 2011). On olennaista haastaa ajatteluaan pohtimalla, onko kustannustietoisuus itsessään tavoite vai keino, jotta kunnan talous saadaan kestäväälle pohjalle ja kunnan päätöksenteko mahdollisimman taloudelliseksi.

Julkisesti rahoitetuissa palveluissa, kuten sosiaali- ja terveydenhuollon alalla, poliittisilla päätöksentekijöillä on hallussaan merkittäviä taloudellisia resursseja. Sen lisäksi, että he voivat rajoittaa resurssien kulutusta, he voivat päättää varojen jakamisesta palveluiden tuottajien kesken. Palvelun operationaalisesta tuottamisesta taas vastaa alan osaja. Poliitikkojen kyky arvioida resurssien hyväksikäytön tehokkuutta on usein äärimmäisen rajoittunutta. (Kurunmäki, 1999, 96.) Myös kunnan viranhaltijoilla on mahdollista tehdä taloudellisesti merkittäviä päätöksiä, kunnan asettamien johtosäätöjen kautta delegoitujen valtuuksien kautta. Tästä johtuen on äärimmäisen tärkeää arvioida kustannustietoisuutta osana päätöksentekoa, sillä erilaisilla päätöksillä on merkittäviä vaikutuksia organisaation taloudelliseen asemaan.

Hodgesin (2012, 34–46) mukaan laskentatoimi julkisella sektorilla sisältää molemmat, lainsäädännön ja tuloksellisuuden elementit, kun julkisen palvelun organisaation tulee edistää ja saavuttaa parannuksia palveluiden järjestämisessä, kuten täyttää raportoinnin vaatimukset. Julkisen sektorin näkökulmasta pelkkä laskentatoimen osaaminen ei riitä, vaan tarvitaan myös julkisen sektorin toiminnan ymmärtämistä. Voidaan todeta, että julkisen sektorin poliittis-hallinnollinen konteksti tulisi ottaa huomioon myös kustannustietoisuuden näkökulmasta. Ei riitä, että ymmärretään talouden lukuja ja laskentatoimen informaatiota, vaan kustannustietoisuuden merkitys voi olla laajempi julkisen sektorin erilaisen ympäristön vuoksi. Tämän vuoksi on olennaista ymmärtää poliittisen luottamushenkilön ja kunnan viranhaltijan erilaiset roolit.

Edellä esitettyjen seikkojen avulla saadaan muodostettua kehys, jolla empiiristä aineistoa voidaan analysoida. Kuten edellä esitettiin, hallinnon toimintaan tarvitaan yhteinen päämäärä ja jotta tähän päämäärään olisi mahdollista päästä, yksilöiden tulisi pyrkiä tekemään valintansa yhteisen tavoitteeseen pääsemiseksi. Organisaatiossa tulisi tunnistaa mihin pyritään tavoitteen itsensä vuoksi ja mikä on välietappi matkalla kohti lopullista päämäärää. (Simon, 1979, 101–103.) Organisaatiossa tehdään päätöksiä, jotka määrittävät organisaation tai tietyn yksikön tai yksilön toimintaa. Jokaisessa tehdyssä päätöksessä on vaikutus siihen, miten tavoite saavutetaan ja mitä vaihtoehtoja päätöksessä on hylätty.

Päätöksenteon teorian ja kustannustietoisuuden kirjallisuuden osalta esitettiin, että päätöksenteon taustalle tarvitaan tietoa; tietoa toimintaympäristöstä ja taloudesta, joiden onnistuneesta synteisistä syntyy kustannustietoisuutta. Kustannustietoisuuden muodostuminen ja oikeanlainen hyödyntäminen riippuvat päätöksentekijästä ja hänen tavoistaan toimia. Kuten tekstissä esitettiin,

kustannustietoisuus tarkoittaa aiemman tutkimuksen perusteella toiminnasta syntyvien kustannusten ymmärtämistä. Kun toiminnasta syntyviä kustannuksia ymmärretään, voidaan päätöksenteossa ottaa huomioon myös päätösten vaikutukset kunnan toiminnan kustannuksiin. Päätöksenteko perustuu kuitenkin aina epävarmojen seurausten arviointiin, parhaisiin arvauksiin, koska vaikutuksia ei voida ennustaa tarkasti, eikä kaikkia mahdollisia vaihtoehtoja voida ottaa päätöksenteossa huomioon. Päätös on paras mahdollinen ratkaisu tietyissä olosuhteissa. (Sinervo 2011; March 1994; Simon 1979.)

Usein vastaus on riippuvainen siitä, kenen näkökulmasta asiaa arvioidaan ja kuinka saatu informaatio koetaan. Vaikka kahdella henkilöllä olisi käytössään sama tieto, he voivat tulkita tiedon eri tavoin. Vaikka he olisivat samaa mieltä tuloksesta, he voisivat olla kuitenkin eri mieltä siitä, millaisin keinoin tulokseen on päästy. (Van Dooren & Van De Walle, 2011, 29–30.) Esimerkiksi poliittisessa päätöksenteossa puolueen ideologia ja luottamushenkilön oma arvomaailma voivat vaikuttaa siihen, miten saatuun informaatioon suhtaudutaan ja kuinka sitä tulkitaan. Tämä tuo monitulkintaisuuden näkyvästi esille päätöksenteossa. Myös viranhaltijalla omilla kokemuksilla ja näkökulmilla voi olla vaikutusta informaation tulkintaan vaikka arviointi pyrittäisiin tekemään neutraalisti, sillä tulkinta on inhimillistä toimintaa, joka syntyy päätöksentekijälle muodostuneiden toimintatapojen ja kokemusten kautta.

Tuloksellisuuden ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kontekstissa päätöksentekoon liittyy monitulkintaisuutta. Ei ole yksiselitteistä, millaisilla toimilla tietyt saavutukset ja vaikutukset on saatu aikaan. Ongelmien taustoja ei välttämättä tunneta ja tulostavoitteiden asettaminen on haastavaa. Päätöksentekijän tulee pyrkiä parhaaseen mahdolliseen ratkaisuun hänellä olevan kyvyn, muistin ja kapasiteetin perusteella. Näin ollen päätöksentekijän tulee tasapainotella rajoittuneen rationaalisuuden kanssa ja pyrkiä huomioimaan tiedon eri näkökulmat ja asettamaan tavoitteet sen mukaisesti. Tavoitteita asettaessaan päätöksentekijä on kuitenkin tilanteessa, jossa tulisi osata ennakoida tulevaisuutta. (Autero, 2009, 111–117.)

Vakiintunut käytäntö ja yksittäisen päätöksentekijän käsitys vaikuttavat informaatiosta tehtyyn valintaan, havaintokykyyn ja informaation esittämiseen. On olennaista, että kustannustietoisuudesta ja kustannustietoisesta päätöksenteosta puhuttaessa muistetaan tiedon käsittelyyn liittyvän paljon rajoituksia, kuten päätöksentekijän yksilöllinen kyky sisäistää, soveltaa ja kerätä tietoa, käytettävissä oleva aika sekä yksilön arvot ja tavoitteen ymmärrys (Simon, 1979). Näihin vaikuttavat myös päätöksentekijän rooli organisaatiossa.

3 EMPIIRINEN AINEISTO, HÄMEENLINNAN LASTEN JA NUORTEN LAUTAKUNTA

3.1 Lasten ja nuorten lautakunta tutkimuksen kohteena

Tutkimuksen kohteeksi valittu Hämeenlinnan kaupunki on reilun 68 000 asukkaan kaupunki Kanta-Hämeessä (Hämeenlinnan kaupunki-info, 2017). Hämeenlinna sijaitsee Suomen kasvukäytävällä, joka muodostaa maan merkittävimmän toiminnallisen kokonaisuuden ja tärkeimmän kasvun alueen. Hämeenlinna kuuluu tämän myötä perustettuun yhteistyöverkostoon. (Suomen kasvukäytävä, 2015.) Hämeenlinnassa ylin päättävä toimielin on kunnan valtuusto, joka vastaa kuntalain mukaisesti kaupungin toiminnasta ja taloudesta. Kunnan valtuustoon kuului ennen kesäkuuta 2017 yhteensä 59 valtuutettua. (Hämeenlinnan kaupungin tilinpäätös, 2015.)

Hämeenlinnan kaupungin strategia vuosille 2014–2020 perustuu kaupungin määrittelemiін arvoihin, jotka ovat yhdenvertaisuus ja yhteisöllisyys, asiakaslähtöisyys ja palveluhenkisyys, luovuus ja rohkeus sekä kestävä elämäntapa, johon kuuluvat kaupungin rakentaminen taloudellisesti, sosiaalisesti ja ekologisesti vastuullisesti.

Kaupungin strategiaan on linjattu seuraavia päämääriä:

- luova ja elinvoimainen elinkeinoympäristö,
- kaupunkilaisten hyvää arkielämää tukevat, kumppanuuteen ja tarpeeseen perustuvat palvelut,
- hyvä ympäristö ja kestävä kaupunkisuunnittelu,
- tasapainoinen talous ja tuloksellisuuden parantaminen,
- hyvinvoiva, osaava ja kehityshaluinen henkilöstö.

Hämeenlinnan kaupungin strategiassa mainitaan, että johtamisen ja päätöksenteon tulee olla osaamiseen ja tietoon perustuvaa. Tasapainoisen talouden ja tuloksellisuuden parantamisen kriittisiksi menestystekijöiksi on määritelty tulo- ja rahoituspohjan vahvistaminen, uuden tasapainotus- ja tuloksellisuusohjelman toteuttaminen, investointien vaikuttavuuden arviointi, vertailu ja priorisointi sekä tehokas omistajapolitiikka. (Hämeenlinnan kaupunkistrategia, 2013.)

Kunnilla on lakisääteinen velvollisuus palveluiden järjestämiseen, joita sen tehtäväksi on lain nojalla määrätty. Kunta voi hoitaa kyseiset tehtävät itse tai yhteistyössä muiden kuntien kanssa tai halutessaan kunta voi hankkia palveluita myös muilta palveluntuottajilta. (Kuntalaki 410/2015.) Hämeenlinnan kaupungin organisaatiossa palvelut järjestetään tällä hetkellä tilaaja-tuottaja-mallilla, tosin mallista luovuttiin vuoden 2017 kesäkuun alussa, kun uusi toimintamalli otetaan käyttöön. Uutta mallia valmisteltiin Uusi Hämeenlinna -hankkeen muodossa ja mallilla uudistetaan kaupungin toimintamalleja, kehitetään päätöksentekoa ja valmistaudutaan tulevaan sosiaali- ja terveysuudistukseen. Uusi Hämeenlinna-hankkeen tavoitteena on muun muassa resurssiviisas kaupunki, jolla on kestävä talous. Hankkeen tavoitteena on uudistaa Hämeenlinna toimintamallia siten, että uusi malli on valmis, kun uusi valtuusto aloittaa heinäkuussa 2017. (Uusi Hämeenlinna info, 2016.) Kesäkuussa 2017 voimaan tulevan organisaation, Uusi Hämeenlinna, toimintaa ohjaavat valtuuston vuonna 2016 vahvistamat tavoitteet.

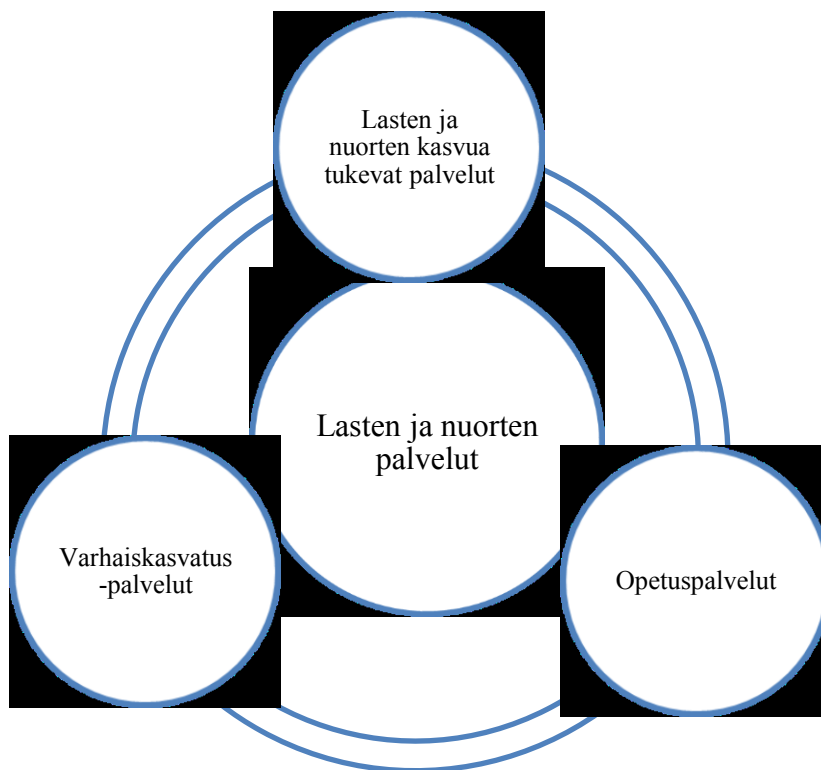
Uuden organisaation tavoitteet ovat:

1. Hyvinvointia edistävä kaupunki, jossa on aktiiviset kansalaiset,
2. Elinvoimainen asumiskaupunki,
3. Resurssiviisas kaupunki, jolla on kestävä talous. (Uusi Hämeenlinna, 2017)

Palvelut oli aiemmassa tilaaja-tuottaja-mallissa jaettu lautakuntiin, jotka muodostuivat kaupunginvaltuuston edustajista. Vuonna 2016 Hämeenlinnassa toimi kymmenen lautakuntaa: keskusvaalilautakunta, tarkastuslautakunta, lasten ja nuorten lautakunta, elämänlaatulautakunta, terveyden ja toimintakyvyn edistämisen lautakunta, ikäihmisten lautakunta, yhdyslautakunta, ympäristö- ja rakennuslautakunta sekä yhteinen jätelautakunta sekä maakunnallinen pelastuslautakunta. (Hämeenlinnan kaupungin tilinpäätös 2016, 6.) Hämeenlinnan kaupungin hallinnollinen organisaatio oli jaettu kolmeen osaan, jotka olivat konsernipalvelut, tilaajatiimit ja palvelutuotanto. Konsernipalveluihin kuuluivat erilaiset hallinnon palvelut, kuten talous- ja hallintopalvelut, henkilöstö- ja kehittämispalvelut sekä omistajaohjaus. Tilaajatiimejä oli organisaatiossa kolme, tutkimuksessa tarkasteltava lapset, nuoret ja elämänlaatu -tiimi, terveyden ja toimintakyvyn edistäminen sekä ikäihmiset -tiimi ja yhdyskunta- sekä ympäristö- ja rakennusvalvontapalvelut -tiimi. (Kaupunkiorganisaation kuvaus, 2016.) Tässä tutkimuksessa haastateltavia palvelutuotannon edustajia kutsutaan tuottajan edustajaksi (johto) ja palveluyksiköiden esimiehiksi.

Hämeenlinnan kaupunki on linjannut tavoitteeksi muun muassa palvelutuotannon tilausbudjetissa vuodelle 2016 kustannustietoisuuden lisäämisen esimerkiksi kaikissa lasten ja nuorten palveluissa, ikäihmisten palveluissa sekä yhdyskuntalautakunnan alaisessa palvelussa. Ikäihmisten palveluissa kustannustietoisuuden lisääminen on jo aiemmin aloitettu, mutta kyseisen tavoitteen lisäämistä halutaan jatkaa. (Hämeenlinnan kaupungin tilausbudjetti 2016, 34–74).

Tutkimukseen valittu Hämeenlinnan kaupungin lasten ja nuorten lautakunta vastasi 0–29-vuotiaiden palveluista, jotka käsittivät perusopetuksen, varhaiskasvatuksen, toisen asteen koulutuksen, korkea-asteen koulutuksen, lasten ja nuorten kasvua tukevat palvelut sekä nuorisotyön. Lautakunnan tavoitteena oli lapsen ja nuoren kokonaisvaltaisen hyvinvoinnin edistäminen ja hyvän päivän toteuttaminen. Toiminnalla haluttiin mahdollistaa lapsille ja nuorille turvallinen, tasa-arvoinen ja terveellinen toiset huomioonottava kasvu- ja työskentely ympäristö. (Hämeenlinnan kaupungin tilausbudjetti 2015, 2014, 34.)



Kuvio 2. Hämeenlinnan kaupungin lasten ja nuorten palvelut (Hämeenlinnan kaupungin tilausbudjetti 2016)

Lasten ja nuorten palveluiden tuottamista ohjasivat Hämeenlinnan kaupungin strategia vuosille 2014–2020, talouden tasapainotusohjelma, palvelujen järjestämisohjelma (PALHA 2), elinkeinojen kehittämisohjelma, maapoliittinen ohjelma ja omistajapoliittinen ohjelma. Kyseiset strategisen suunnittelun asiakirjat ovat valtuuston hyväksymiä. Tämän lisäksi lautakunta hyväksyi

palvelusuunnitelman ja puitesopimuksen, jotka ohjasivat vuotuista palvelutilausbudjettia ja vuotuisia palvelusopimuksia. Kyseisistä asiakirjoista on johdettu lapsen ja nuoren hyvä päivä -visio. (Tilaaja-tuottaja-palvelusopimus 2016, 3–4.)

Lasten ja nuorten lautakunta asetti tavoitteeksi lasten ja nuorten hyvän päivän edellytysten parantamisen, jatkoksi aiemmalla työllä, jota on tehty vuosina 2012–2015. Tarkoituksena on turvata lasten ja nuorten hyvään päivään turvallinen, tasa-arvoinen, toiminnallinen ja terveellinen sekä toiset huomioonottava kasvu- ja kehitysympäristö. (Tilinpäätös 2016, 49.) Lisäksi Hämeenlinnan tilaaja-tuottajapalvelusopimuksen mukaan lasten ja nuorten palveluissa panostetaan myös vuonna 2016 ennaltaehkäisevän työn prosesseihin. Näitä ovat huolen puheeksi ottaminen ja palveluohjaus, laadukas monialainen työskentely, vanhemmuuden valmennus varhaisesta vuorovaikutuksesta nuorisoihän sekä sosiaalisten taitojen vahvistaminen. (Hämeenlinnan kaupungin tilaaja-tuottaja palvelusopimus 2016, 4.)

Lasten ja nuorten lautakunnan alaisen toiminnan osalta vuoden 2016 tilausbudjettiin on kirjattu tarvittavat toimenpiteet talouden tasapainottamiseksi, muun muassa kustannusten leikkaaminen budjettiin pääsemiseksi. Näistä toimista merkittävimpiä ovat kotihoiton tuen kuntalisän poistaminen ja lakimuutoksen mahdollistaman päivähoiton suhdelukujen tiukentaminen. Lisäksi vuodelle 2016 lautakunnan budjettiesityksessä on sisältynyt lastensuojelukustannusten vähentämistavoite 800 000–1 000 000 euron edestä. Tämä mahdollistetaan omaan palvelutuotantoon panostamalla ennaltaehkäisevän perhetyön lisäämisellä, resurssilisäyksellä lapsiperheiden sosiaalityöhön, painopisteen siirtämisellä lastensijaishuollossa laitoshoidosta perhehoitoon sekä sosiaalihuoltolain mukainen monialainen palvelutarpeen arviointi. Lisäksi tavoitteeksi on kirjattu yleisen kustannustietoisuuden lisääminen kaikissa palveluissa. (Hämeenlinnan kaupungin tilausbudjetti 2016, 36.)

Tilausbudjetissa on listattu useita riskejä, joita lasten ja nuorten palveluihin voi kohdistua vuonna 2016 ja heijastua tuleviin vuosiin. Riskejä ovat esimerkiksi lastensuojelun asiakkuuksien kääntyminen nousuun, ennaltaehkäisevien toimien osoittautuminen riittämättömiksi, turvapaikanhakijoiden ja pakolaisten määrän kasvu, joka lisää palvelujen kysyntää hallitsemattomasti, varhaiskasvatuslain uudistusta ryhmäkokojen ja subjektiivisen päivähoiton osalta hyväksyttäisi sekä kiinteistöjen kunto ja käytettävyys, sillä koulu- ja päiväkotitilat ovat sisäilmaongelmiensa vuoksi erityisen heikossa kunnossa Kanta-Hämeenlinnassa. (Hämeenlinnan kaupungin tilausbudjetti, 2016, 36.)

Hämeenlinnan kaupungin tilinpäätöksen vuodelta 2016 (Tilinpäätös 2016, 49–56) mukaan lastensuojelun avohuollon kustannukset laskivat noin 235 000 euroa ja sijaishuollon noin 200 000 euroa vuoteen 2015 verrattuna. Kuten edellä viitattiin, lastensuojelun kustannusten säästötavoite vuoden 2016 tilausbudjetissa oli suurempi kuin saavutettu säästö. Tilinpäätöksen mukaan vuonna 2016 lautakunta joutui hakemaan menoihin ylitysoikeutta 2 450 000 euroa. Tämä johtui muun muassa siitä, että päivähoitomaksujen korotuksia ei valtion hallituksen osalta tehty ja tulot jäivät 700 000 euroa budjetoidusta. Lisärahoitusta tarvittiin muun muassa varhaiskasvatuksen ryhmäkokemuutoksen ja subjektiivisen oikeuden rajoituksen toteutumatta jääneiden säästötavoitteiden vuoksi. Toteutumatta jääminen johtui siitä, ettei muutoksia hyväksytty kaupungin poliittisissa toimielimissä. Lisäkustannuksia aiheuttivat myös erään koulun kalustaminen, lastensuojelun perhehoidosta sekä maahanmuutosta aiheutuneisiin lisäkustannuksiin.

Hämeenlinnan kaupungissa on ollut käytössä elämäнкаariajattelu, jossa tarkoituksena on rakentaa palvelut elämäнкаariajattelun mukaisesti. Hämeenlinnassa ennen toimintamalliuudistusta lautakunnat oli muodostettu osittain elämäнкаariajattelun pohjalta. Elämäнкаariajattelu eroaa toimialajaoista siten, että palvelut suunnitellaan ihmisten iän ja kyseisessä iässä olevien palvelun tarpeiden mukaan. Malliin kuuluvat erilaiset asiakassegmentit riippuen sektorista, kuten odottavat äidit, syntymähetkestä lähtien neuvolaikä, varhaiskasvatusikä, peruskouluopetus, lukio ja nuoret. (Tuottajan edustaja, haastattelu 9.3.2016.)

Lasten ja nuorten lautakunta muodostaa tutkimuksen empiiriselle osalle viitekehyksen, jonka näkökulmasta kustannustietoisuutta lähestytään. Lasten ja nuorten lautakunta on valittu tutkimuksen kohteeksi edellä mainituista syistä, kuten talouden tasapainotustavoitteet ja kustannustietoisuuden lisääminen kaikissa palveluissa. Tämä tarjoaa moniulotteisen ja hedelmällisen tutkimuskohteen kustannustietoiseen päätöksentekoon liittyen, erityisesti sen vuoksi, että toimintamalli on ollut muutoksessa kesäkuussa 2017. Tutkimuksessa tarkastellaan poliittisen, ylemmän johdon ja operatiivisen tason eroja koskien kustannustietoisuutta. Myös lasten ja nuorten palveluihin kohdistuvat riskit, joita edellä eriteltiin lisäävät tutkimuksen mielenkiintoisuutta ja tärkeyttä.

Kustannustietoisuutta ja sen osuuden monitulkintaisuutta päätöksenteossa lähestytään lasten ja nuorten palveluiden kautta, sillä niiden osalta lautakunnassa on tehty tutkimuksen aikana päätöksiä ja ne ilmentävät monitulkintaisuutta eri toimijoiden välillä. Lisäksi varhaiskasvatus- ja sosiaalihuoltolain muutokset sekä palveluverkkorakenne nousivat esille useissa haastatteluissa.

Lasten ja nuorten lautakunta mahdollistaa tarkastelun eri tasoilla ja selventää, kuinka päätöksenteossa luovitaan erilaisten ristipaineiden ja rajoitteiden sisällä.

3.2 Kustannustietoisuuden määrittely kunnan toimintakentässä, sen tila ja kehitys

Tutkimuksen aineisto-osio on jaettu tutkimuskysymysten mukaisiin teemaosioihin (liite 2), jotka ovat kustannustietoisuuden määrittely, kustannustietoisuus osana päätöksentekoa ja kustannustietoisuuden monitulkintaisuus käsitteenä sekä kustannustietoisuuden monitulkintaisuus osana päätöksentekoa.

Tavoitteena on määritellä kustannustietoisuutta käsitteenä kuntasektorilla, erityisesti lasten ja nuorten palveluissa Hämeenlinnassa. Kustannustietoisuutta ja sen ominaisuuksia hahmotellaan ja määritetään haastatteluissa nousseiden seikkojen perusteella ja verrataan aiemman tutkimuksen ja kirjallisuuden pohjalta muodostettuun määritelmään. Näin saadaan selvitettyä, mitä kunnan eri toimijat tarkoittavat puhuttaessa kustannustietoisuudesta. Kuten edellä tutkimuksessa kuvattiin, aiemman tutkimuksen perusteella kustannustietoisuus tarkoittaa kustannusten ymmärtämistä. Lisäksi kustannustietoisuus liittyy tiiviisti kustannusten johtamiseen ja operatiivisen johdon tulostavuuksiin. Määritelmän avulla myös kustannustietoisuutta päätöksenteossa ja sen monitulkintaisuutta on selkeämpää tulkita. Lisäksi sivutaan kustannustietoisuuden nykytilaa ja sen kehitystä kaupungissa.

Hämeenlinnan kaupungissa aloitettiin kustannustietoisuuden vahvistaminen tilaaja-tuottaja-mallia suunnitellessa. Kun kaupunki nosti kustannustietoisuuden osaksi strategiaa, pyrittiin sillä laajemman taloudellisen kokonaisuuden ymmärryksen saavuttamiseen, ei ainoastaan palvelu- ja tuotekustannuksien laskelmien ja tuotekustannusten ymmärryksen lisäämiseen. Linjauksella pyrittiin laaja-alaisen talouden ymmärryksen lisäämiseen kuten millaisia vaikutuksia toiminnassa tehtävillä päätöksillä on talouteen. Kustannustietoisuus on edelleen strategisena linjauksena. (Tuottajan edustaja, haastattelu 9.3.2016)

Tilaaja-tuottaja-mallia suunniteltaessa kaupungissa lähdettiin uudistamaan palvelujärjestelmää sisältäpäin ja kehittämään talous- ja henkilöstöprosesseja sekä asiakkuuksia kohti liiketoiminnallista mallia, kuten uuden julkisjohtamisen (NPM) doktriinissa on tavoitteena. Uudesta Hämeenlinnasta

tiedusteltaessa kyseiset tarpeet eivät ole poistuneet, eikä voida rakentaa uutta toimintamallia, jossa tuottavuutta ja tuloksellisuutta ei huomioitaisi. Tuottajan edustaja mainitsee tärkeäksi, että nykyisestä mallista voitaisiin säilyttää toimivia tavoitteita ja käytänteitä, kuten esimiehen kokonaisvastuu ja kustannustietoisuus. (Tuottajan edustaja, haastattelu 9.3.2016.)

Ennen vuonna 2009 toteutettua toimintamallin uudistusta talouden johtaminen oli järjestetty Hämeenlinnan kaupungissa eri tavalla.

”Tyypillistä oli se, että oli toimialajohtaja ja toimialan talouspäälikkö. Sitten oli tällaiset eri substanssialojen päälliköt ja sitten vielä eri alueilla jotain esimiehiä, mutta talouspäälikkö pyöritti melkein pä yksin sen talouden. Eli siis julkisen palvelun ja kunnan toiminnan ei niin kovin kaukana oleva historia on sellainen, että kun tehtiin päätöksiä vaikka jostakin vanhusten tai lapsiperheiden kotihoitoon liittyvästä ratkaisusta niin ei se kotihoidosta vastaava päälikkö kovinkaan paljon miettinyt sitä, mitä se ratkaisu tulee kustantamaan. Hän ajatteli, että se on jonkun toisen, sen talouspäälikön tehtävä. Ja se talouspäälikkö tietenkin murehti ja varmasti se toimialajohtaja murehti ja ne yhdessä kävi sitä keskustelua siellä, mutta se oli hyvin irtaantunutta siitä substanssijohtamisesta.” - Tuottajan edustaja, haastattelu 9.3.2016

Tilaaja-tuottajamalliin siirryttäessä Hämeenlinnan kaupungissa muutettiin hallinto- ja toimintasäännöillä jokaisesta esimiehestä taloudellisessa vastuussa oleva henkilö.

Operatiivisen johdon itsenäisyyttä talouden asiantuntijoista korostetaan esimerkiksi budjetin riittävyyden ja oman kustannuskäyttäytymisen arvioinnissa. Itsenäisyydellä viitataan siihen, etteivät operatiiviset esimiehet ole kaikessa talouden arviointiin liittyvässä toiminnassaan riippuvaisia talouden asiantuntijoista, vaan voivat itsenäisesti arvioida taloutta. Talousasiantuntijan on vaikea kontrolloida kustannuksia operatiivisen johdon puolesta substanssialan osaamisen ja siihen liittyvien päätösten ollessa operatiivisella johdolla. (Nor-Aziah & Scapens, 2007, 223–224.) Hämeenlinnan kaupungin päätös tehdä jokaisesta esimiehestä tulosvastuullinen on hyvä keino kustannustietoisuuden lähtökohtien parantamiseksi. Näin esimiehet tulevat paremmin tietoisiksi siitä, miten päätökset vaikuttavat palvelualueen tai yksikön talouteen vastatessaan itse erilaisten valintojen vaikutuksista budjettiin.

Haastatteluiden perusteella kustannustietoisuudella tarkoitetaan tilaajan edustajien, tuottajan edustajan ja palveluyksiköiden esimiesten keskuudessa laajaa talouden ymmärrystä, että toiminnasta seuraa kustannuksia. Palveluyksiköiden esimiehet ja tuottajan edustaja seuraavat budjetissa pysymistä eli kuinka paljon budjettia on jäljellä ja mihin rahaa on käytetty. Tilaajan edustajat pitivät olennaisena kontekstia, jossa kustannustietoisuudesta puhutaan. Esimerkiksi päätöksenteossa se tarkoittaa sitä, että ymmärretään päätösten taloudelliset seuraukset ja kilpailuttamisessa puolestaan sitä, että osataan rakentaa kilpailutuksen raamit siten, että investoinnista on hyötyä.

Kustannustietoisuutta käsitteenä määriteltiin tuottajan edustajan ja esimiesten keskuudessa hieman eri tavoin. Tuottajan edustaja kuvaa kustannustietoisuuden tarkoittavan laajempaa ymmärrystä tehtyjen päätösten vaikutuksista kaupungin kokonaistalouteen, kun taas palveluyksiköiden esimiesten haastatteluissa nousee esille päätösten vaikutukset yksikön talouteen. Erilaisten roolien voidaan nähdä vaikuttavan siihen, kokeeko päätöksentekijä olennaiseksi paikallisen vai yleismaailmallisen kustannustietoisuuden. Kustannustietoisuuden teoriassa esitellyn mukaisesti paikallisen kustannustietoisuuden osalta mielenkiinto kohdistuu yksittäiseen organisaation yksikköön, tiettyyn osa-alueeseen. Yleismaailmallisessa huomio on puolestaan organisaation kokonaiskustannuksissa, jotka päätöksentekijä huomioi päätöksissään. (Shields & Young, 1994, 181–190.)

Yhteistä määritelmässä oli taloudellisen aspektin lisäksi tärkeys, että päätöksien tulee perustua tietoon. Päätöksien tulee perustua tietoon, jotta eri vaihtoehtoja voidaan arvioida. Haastateltujen edustajien keskuudessa kustannustietoisuuden ymmärretään koskevan kaikkia, mutta henkilöstön keskuudessa epäillänsä olevan haastavampaa ymmärtää kokonaisuutta ja että jokainen voi toimia kustannustietoisesti.

Tuottajan edustaja kuvasi kustannustietoisuutta seuraavasti:

”Se voi tuntua itsestään selvältä, että pitäähän sitä ymmärtää, että mitä ratkaisuja palveluissa tehdään, että niillä on taloudellisia vaikutuksia. Mutta ei se vaan ole itsestäänselvyys, että jokaisen päätöksen yhteydessä arvioidaan taloudelliset vaikutukset. Julkisen sektorin traditio on vaan sellainen. Se kustannustietoisuus tarkoitti silloin ja tarkoittaa vieläkin siellä strategiassa laajempaa käsitystä kuin pelkät tuotekustannukset, sitä ymmärrystä itse tai yhdessä tehtyjen päätösten vaikutuksista kaupungin kokonaistalouteen ja vaikutuksista siihen oman palvelualueen tai oman

yksikön talouteen. Esimerkiksi henkilöstökuluja seuraamalla, joka on suurin erä meillä. Eli se kustannustieto liittyi myös sellaiseen yleisempään tietoisuuteen siitä toiminnan ja kustannusten suhteesta, että toiminnasta seuraa kustannuksia.” – Tuottajan edustaja, haastattelu 9.3.2016

Palveluyksiköiden esimiehet määrittelivät kustannustietoisuutta:

”Kyllä se varmaan sillain kuvaa sitä, että tietyllä tavalla pyrittäisiin tekemään niitä päätöksiä siten, että ymmärrettäisiin niiden vaikutus siihen euromäärään. Mä en tiedä kuinka hyvin se toteutuu, vaikka sitä tuottavuutta haetaan kaikilla tavoilla eri aloilla eli oli kyseessä sitten seinät eli kiinteistöjen kustannukset tai henkilöstömäärä eli palkat.” – Palveluyksikön esimies A, haastattelu 1.3.2016

”Mä ymmärrän sen niin, että mulla on budjetti ja tietty määrä rahaa ja se on mun vastuulla. Ensinnäkin etten holtittomasti käytä sitä, eikä tule niitä ylityksiä, joita ennen vanhaan tuli joka vuosi. Sitten toki se mulle tarkoittaa tunnuslukuina käyttö- ja täyttöasteita. -- Mulla on tietty resurssi ja sillä resurssilla toteutan mahdollisimman taloudellisesti mahdollisimman laadukasta palvelua. -- Ajattelen sitä kustannustietoisuutta mun tehtävänkuvaan, että se on myös alueellista kustannustietoisuutta, että vaikka mulla on eri yksiköiden budjetit, niin mä ajattelen sitä resurssia yli niiden rajojen eli siirrän henkilökuntaa paikasta toiseen, supistan henkilökuntaa loma-aikoina. Tällaisia pieniä asioita. Talous on sellainen, josta oman esimiehen kanssa paljon puhutaan ja controller on läsnä melkein joka kokouksessa.” – Palveluyksikön esimies C, haastattelu 6.4.2016

”Ajatus lähti siitä, että tehtiin tuotteistamista, palvelun kuvaukset ja työajanseurannat, yritettiin saada niille meidän palveluille jonkinlainen hintalappu. Tietysti sellainen, että palveluita osin ostetaan ja osin tuotetaan itse niin haetaan sitä tiettyä vertailtavuutta, mikä on halvin vaihtoehto. Itselle tärkeää kustannustietoisuudessa on kustannustehokkuus, että kun aina kaikkea ei voi rahassa mitata niin siihen sitoutuu myös vaikuttavuus. Joskus voi olla kustannustehokkaampaa käyttää enemmän rahaa saadakseen parempia tuloksia, kun tehdä halvemmalla ja saada huonompaa.” – Palveluyksikön esimies B, haastattelu 8.3.2016

Edellä kuvattujen haastattelujen perusteella näkemys kustannustietoisuudesta on pitkälti yhtenäinen aiemman tutkimuksen ja tässä tutkielmassa esitetyn teorian kanssa, sillä Velasquezin (2012, 166–168) mukaan kustannustietoisuus kuvaa kustannusten ymmärrystä. Sitä voidaan pitää organisaatiokulttuurin piirteitä kuvaavana, joka mahdollistaa organisaation jäsenien tietoisuuden kustannuksista ja ymmärryksen lisääntymisen. Erona aiemman tutkimuksen ja haastattelujen välillä on, että haastatteluiden perusteella kustannustietoisuuden määritelmässä nostetaan esille vielä hieman yleisempi talouden ymmärtäminen kuin ainoastaan kustannuksia koskevan tiedon hyödyntäminen päätöksenteossa. Tämä tarkoittaa sitä, että ymmärretään palveluiden tuottamista varten olevien resurssien rajallisuus ja pyritään tekemään päätöksiä, joiden avulla olemassa olevilla resursseilla saadaan järjestettyä mahdollisimman laadukasta palvelua. Tähän nivoutuu myös esille noussut vaikuttavuus.

Palveluyksikön esimies B:n esille nostama vaikuttavuus liittyy myös kustannustietoisuuteen kunnan kontekstissa. Määrälliseen mittaamiseen verrattuna laadullinen voidaan kokea verrattain vaikeana mitattavana ja lisäksi määrän ja laadun erottaminen toisistaan voi olla useissa mitattavissa ilmiöissä haastavaa. (Niiranen, Stenvall, Lumijärvi, Meklin & Varila, 2005, 39.) Taloudellisia mittareita tulisi täydentää ei-taloudellisilla mittareilla ja organisaatioita on kannustettu rakentamaan moniulotteisia mittaamisjärjestelmiä. (Vaivio, 2001). Esimerkiksi asiakastytyväisyyskyselyt voivat helpottaa osoittamaan palvelun laadun tasoa ja tukea taloudellisia mittareita, jolloin taloudellisia vaikutuksia voidaan arvioida myös laadullisilla mittareilla.

Tuottajan edustajan (haastattelu 9.3.2016) mukaan kustannustietoisuus ei ole pelkkää kustannusinformaation, vaan myös kirjanpitosoisen tiedon hyödyntämistä. Hämeenlinnan tuottajan edustajan osalta käsitellään enemmän tuloslaskelmatasoisista informaatiota esimerkiksi henkilöstö- ja ostopalvelukuluja kuin palvelujen tuotekustannuksia. Kustannuslaskennan tiedon hyödyntämisen osuus arkipäiväisessä työssä on vähäisempi kuin tuloraporttitasoisien tiedon analysoiminen. Palvelutuotannon haastatteluista (tuottajan edustaja ja palveluyksikön esimiehet) ilmenee, että tuloraporttitasoisien tiedon analysointia, informaation tutkimista ja seuraamista toteutetaan vähintään kuukausittain viranhaltijoiden keskuudessa ja organisaatiotasolla siirryttäessä alemmas, esimerkiksi rehtoreihin ja päiväkodin johtajiin, seurataan informaatiota vielä useammin. Esimerkiksi yksikötasoisesti talousinformaatiota seurataan useammin kuin kerran kuukaudessa. Informaation avulla arvioidaan yleisesti sitä, kuten edellä jo esitettiin, ollaanko yksikössä sille asetetussa budjetissa ja seurataan materiaalihankintoja, sijaiskustannuksia ja käyttö- ja täyttöasteita.

Haastatteluiden perusteella kustannuslaskennan antamaa informaatiota seurataan vähemmän ja vastuualueiden välillä on eroja. Sellaisissa palveluissa, joissa vertailua on mahdollista tehdä yksityisiin palveluihin, seurataan kustannuslaskennan tarjoamia tuotekustannuksia säännöllisesti. Lasten ja nuorten palveluiden puolella esimerkiksi päivähoidossa on seurattu kyseisiä kustannuksia, koska palveluita on niin yksityisen hoidon tuella tuotettavaa ja uutena palvelusetelipalveluna tuotettavaa kunnan itse tuottamien palvelujen lisäksi. Kustannuslaskennan tarjoamaa informaatiota on käytetty enemmän strategisessa päätöksenteossa, joissa sen avulla esimerkiksi arvioidaan erilaisia vaihtoehtoja. (Tuottajan edustaja, haastattelu 9.3.2016; Taloudellisen näkökulman edustaja 15.3.2016.)

Hämeenlinnan kaupungin tilaajapuolen edustajat (ryhmähaastattelu 15.3.2016) nostivat esille kaksi eri näkökulmaa lähestyttäessä kustannustietoisuutta käsitteenä:

”Se olisi tärkeä määritellä, että missä yhteydessä ja millä tasolla. Esimerkiksi jos otetaan lastensuojelu -- niin siellä päätöksenteossa pitää olla se kustannustietoisuus vahvasti, että jos teen tällaisen ratkaisun, että se lapsi menee 100 000 euroa vuodessa maksavaan laitokseen, kun se voisi mennä 30 000 euroa maksavaan perhesijoitukseen. Siellä tehdään ne kustannustehokkuuden todelliset päätökset. -- Kilpailuttamisessa kustannustietoisuus taas on sitä, että osataan rakentaa se kilpailuttaminen oikealla tavalla, jotta se kustannus, että tavallaan ne reunaehdot kustannuksien käytön muodostumiseen on sitten olemassa. Esimerkiksi investoinnit, meillä tehtiin tällainen kilpailutus ja siinä tuli säästöä oikeanlaisella kilpailutuksella, että missä se kustannus on. – Tilaajan edustajat, ryhmähaastattelu 15.3.2016

” -- Meillä puhutaan resurssiviisaudesta, eli tietoisuus on ihmisten ympärillä ja se on tärkeää eri tasoilla, ihan strategisestikin erittäin tärkeää. Ja tärkeää avatakin se merkitys, että ihan työntekijälläkin pitää olla se tieto, miten hänen tapansa toimia vaikuttaa kustannusten syntyyn ja miten hän voi vaikuttaa siihen, että ne pysyy kurissa.” – Tilaajan edustajat, ryhmähaastattelu 15.3.2016

”-- Ja minusta tilaajapuolella ne näkyy hyvin vahvasti, että kun tähän tulee vielä poliittisen päätöksenteon ja tavoitteiden ja muiden tasojen näkökulma. Poliittisen päätöksenteon tehtävänä on määritellä tavoitteet ja tietyllä tavalla myös se laatutaso ja meidän tehtävänä on tilaajana pyrkiä siihen asetettuun määrä- ja laatutasoon mahdollisimman edullisesti, rakentaen se palvelutaso siten, että siihen päästäisiin

mahdollisimman vähin resurssein, toimenpitein ja toteutuksin.” – Tilaajan edustajat, ryhmähaastattelu 15.3.2016

Poliittisen päätöksenteon edustaja kuvaa kustannustietoisuutta poliitikon näkökulmasta:

”-- Se liittyy hyvin olennaisesti, eli kun päätöksiä tehdään niin siellä on hyvin monenlaista asiaa mitkä pitää ottaa huomioon. Esimerkiksi meillä on talousasiat, sitten on nää lapsivaikutukset, pedagogiset vaikutukset, mikä milloin, vähän riippuen -- niin se taloustiedon hyödyntäminen on hyvin tärkeää. Ei tärkein, eikä välttämättä mennä aina talous edellä, vaan otetaan myös muita arvoja huomioon siellä. Mutta totta kai se huomioidaan. -- Näkisin, että poliittisessa päätöksenteossa politikoilla tulee olla sitä tietoa, mihin perustaa ne päätöksensä. Siihen liittyy olennaisesti just nää kustannusvaikutukset ja mitä on minkäkin asian takana niin sanotusti.”

Taloudellisen näkökulman edustajan (haastattelu, 15.3.2016) mukaan kustannustietoisuus voidaan yhdistää siihen, miten hyvin yksiköt seuraavat määrärahojaan ja niiden riittävyyttä:

” -- jos mietitään sitä niin, että miten yksiköt seuraa omia määrärahojaan ja niiden riittävyyttä niin ne on aika hyvin hallinnassa. Ne on aika tietoisia siitä, että paljonko on rahaa käytettävissä ja paljonko on mennyt ja osaavat jonkin verran myös ennakoida sitä. -- osaavat hyvissä ajoin ottaa yhteyttä, että mitäs tehdään, kun näyttää siltä, että meillä ei rahat riitä tai pohditaan miten tultaisiin toimeen, mistä voitaisiin säästää. -- Ja sitten tää tuoteistus- ja kustannuslaskenta näin tuotehintojen kautta niin kyllä me ollaan sen eteen aika paljon tehty. -- sikäli kun tietoja on saatavilla ja ne on vertailukelpoisia niin katsotaan sitä muihin kuntiin verrattuna, että ollaanko me kalliimpi vai halvempi vaihtoehto. -- Eli kyllä se ihan sillä lailla seurataan sitä, miten sijoitutaan muihin ja miten se oma kustannuskehitys edistyy, nouseeko vai laskeeko mutta kyllähän se on todella tärkeää laajemmassa kehyksessä katsoa, että mikä se on se kustannustaso muihin.--” – Taloudellisen näkökulman edustaja, haastattelu 15.3.2016

Myös edellä esitetyt kuvaukset tukevat kustannustietoisuudesta muodostettua määritelmää, joskin luovat siihen uusia ulottuvuuksia. Kustannustietoisuus muuntuu ja saa uusia piirteitä sen mukaisesti, mistä näkökulmasta kustannustietoisuutta tarkastellaan. Haastateltavien määritelmät tukevat kuitenkin näkemystä siitä, että kustannustietoisuus tarkoittaa olennaisen talous- ja kustannustiedon saamista, hyödyntämistä ja ymmärtämistä, jonka perusteella voidaan arvioida

erilaisten vaihtoehtojen seurauksia. Kustannustietoisuutta vaaditaan jokaisella organisaation tasolla. Kustannustietoisuuden tulisi lähteä strategiasta asti ja vaikuttaa aina työntekijän tekemiseen asti organisaation läpi. Kustannustietoisuutta voi kuvailla myös jonkin verran asiasidonnaiseksi.

Tehtyjen haastattelujen perusteella kustannustietoisuus on noussut organisaatiossa eri toimijoiden keskuudessa. Haastattelujen pohjalta saatavan yhteenvedon perusteella kustannustietoisuutta voi luonnehtia talouden ymmärryksi ja päätösten taloudellisten vaikutusten ymmärryksi kunnassa. Vaikkakin kustannustietoisuutta ei pystytä haastattelujen perusteella täysin eksaktisti määrittelemään, on käsitteen taustalla ajatus siitä, että kunnan palvelutuotannon erilaisissa päätöksissä kulkisi mukana erilaisten vaihtoehtojen taloudellisten seurausten arviointi ja yleisesti ymmärrys siitä, että toiminnasta seuraa kustannuksia. Jokaisen kunnan henkilöstön jäsenen kuin luottamushenkilönkin olisi tärkeää ymmärtää, että omasta toiminnasta seuraa kustannuksia. Heidän olisi tärkeää arvioida erilaisia toimintatapoja ja toimia välillisesti kustannus- ja talousinformaation käyttäjinä.

3.3 Kustannustietoisuus päätöksenteon lähtökohtana

Edellä esitetyn perusteella kustannustietoisuus tarkoittaa tutkimuksen kontekstissa talouden kokonaisuuden ymmärrystä ja sitä, että yksilö ymmärtää erilaisten päätöksien vaikuttavan talouteen ja kustannuksiin, oli kyseessä sitten kaupungin kokonaistalous, palvelualueen tai yksittäisen yksikön budjetti. Tämän luvun tarkoituksena on selvittää kuinka kustannustietoisuuden koetaan vaikuttavan päätöksentekoon ja millaisia vaikutuksia sillä on päätöksentekoon.

Kaikki haastateltavat kokivat, että taloudellisuus ja kustannusten hallinta ovat läsnä kaikessa päätöksenteossa. Palveluyksiköiden esimiesten keskuudessa eriäviä mielipiteitä oli siitä, vaikuttavatko taloudelliset asiat liian merkittävästi päätöksenteossa. Eroja oli siinä, ohjaako talous tällä hetkellä päätöksentekoa sopivasti, liikaa vai liian vähän. Tuottajan edustajan ja tilaajan haastattelujen perusteella päätöksiä tulee tehdä kustannustietoisesti ja talous voitaisiin huomioida entistäkin paremmin päätöksenteossa. Heidän toimesta kustannuksia ja talouden tunnuslukuja seurataan viikkotasolla. Poliittisen päätöksentekijän haastattelusta ilmeni, että kustannustietoisuus liittyy olennaisesti päätöksentekoon, muttei sitä koeta tärkeimpänä vaikuttimena, koska päätöksiä tehtäessä monia asioita tulee ottaa huomioon.

Palveluyksiköiden esimiehet kertovat, että budjetti ja talous ovat keskeisiä joka päivässä johtamisessa. Kustannustietoisuuden koettiin mahdollistavan budjetissa pysymisen. Osan mielestä tämä on toisinaan jopa ongelma, sillä taloudella ei voida perustella kaikki päätöksenteossa tehtyjä valintoja.

”Kyllä se auttaa, mutta välillä on vaikea olla tarkasti tietoinen siitä, mihin kaikki yksikön budjetti menee. Totta kai tietää, että suurin osa menee palkkoihin ja tällaisiin kuluihin ja pieni osa on sitten sitä liikkumavaraa. -- Se vähän vaihtelee, eli se osuus millä meillä on vähän liikkumavaraa, eli muutama satatuhatta, millä ostetaan näitä materiaaleja ja maksetaan tietotekniikan leasingkuluja niin niillä se seurataan sillai tarkasti, että jos loppuvuodesta on vielä jäljellä niin voidaan ostaa jotain sellaista, mitä ei olla vielä alkuvuodesta uskallettu ostaa. Se vähän varmaan vaihtelee, kun esimerkiksi henkilöstökuluihin on vaikea päästä kiinni jos sinne alkaa nopeasti näyttää, että ne ylittyy, esim. paljon sairauspoissaoloja ja yllättäviä vanhempainvapaita, joita ei ole tiedetty etukäteen ja jossa on ensin kaksoispalkkausta, sijaiselle ja tälle joka on pois. ”
– Palveluyksikön esimies A, haastattelu 1.3.2016

”Raha asiana johtaa ja nyt kun ollaan tässä tilanteessa, kun julkiset palvelut maksaa liikaa niin se sellainen kiristäminen on ollut jo monta vuotta. Tietyllä tavalla se kustannustietoisuus on hyvä asia, juuri siitä näkökulmasta, että pitää tehdä laadukkaasti, mutta myös mahdollisimman kustannustehokkaalla tavalla. Se on tärkeä näkökulma, mutta se mitä ei toivoisi, niin tehdään aika lyhyellä jännteellä niitä päätöksiä. Että se on ehkä liiallista se lyhyiden aikavälien päätösten tekeminen pelkästään raha silmissä, niin ei välttämättä tule hyvää. – Palveluyksikön esimies B, haastattelu 8.3.2016

”Kyllä se mun mielestä on läsnä. Voisi sanoa, että melkein kaikessa päätöksenteossa. Toki siinä on lait ja asetukset ja se laatu, mutta kyllä se raha kulkee siinä rinnalla. Toki on myös sellaisia asioita, joita mun työhön liittyy, kuten henkilöstön hyvinvointi ja työssä jaksaminen, niin ne on sellaisia alueita, joissa se raha ei merkitse, niitä ei voi siinä rahassa mitata. Silloin ei voi ajatella, että mitä joku työyhteisön kehittämisprosessi tai työyhteisövalmennus maksaa. Ja toisaalta sekin on kustannustietoisuutta, että niihin ongelmiin puututaan. Esimerkiksi työssä jaksamisen takia paljon sairaslomia niin se, että kyllähän nekin maksaa pitkässä juoksussa todella

paljon, jolloin se kertainvestointikin on sitä kustannustietoisuutta, että yritetään korjata sitä tilannetta niin, että se näkyisi vähentyneinä sairaslomina.” – Palveluysikön esimies C, haastattelu 6.4.2016

Ongelmiin puuttuminen kertainvestointeina nähtiin osana kustannustietoisuutta. Jos työssä jaksamisen takia henkilöstöllä on paljon sairaslomia, tilanteen korjaaminen esimerkiksi työyhteisön kehittämisellä ja työssä jaksamiseen panostamisella tulee pitkällä aikavälillä edullisemmaksi kuin sairaslomat, jotka esimerkiksi niin peruskoulun kuin varhaiskasvatuksen puolella vaativat taloudellisia resursseja vieviä sijaisia. (Palveluysikön esimies A, haastattelu 1.3.2016; Palveluysikön esimies B haastattelu 8.3.2016; Palveluysikön esimies C haastattelu 6.4.2016.)

”Kyllä mulla kuntalaisena olisi suuri huoli siitä, että puhutaan jatkuvasti alijäämästä ja asiaa ei saada korjattua. Itse nään sen niin, että kuntien taloustilanne tuskin tulee paranemaan, eikä valtionkaan taloustilanne ole tällä hetkellä kauheen hyvä, että olisi kauheen holtitonta viranhaltijan toimintaa, että ajattelisin, ettei taloudella pitäisi johtaa enemmän. Mun mielestä se on tässä ajassa erittäin tärkeää.” – Palveluysikön esimies C, haastattelu 6.4.2016

Tilaajan näkökulmasta pidemmän aikavälin tavoite on, että kaupungissa saataisiin lasten ja nuorten palveluissa tukea tarvitsevat lapset ja perheet palveluiden piiriin aikaisemmassa vaiheessa. Kun korjaavia liikkeitä tehdään liian myöhään, kustannukset kasvavat huomattavasti, kun kyseessä ovat esimerkiksi lastensuojelun palvelut.

”Meillä ei jotenkin ymmärretä sitä, että kun saataisiin aikaisemmassa vaiheessa perhepalvelun tukevaa työtä lisättyä, myöhemmän vaiheen kustannukset laskisi. Meillä on olemassa tietoisuus ja se ymmärrys, mutta se vaikuttavuus itse toimintaan on väärässä. Osittain ongelma johtuu siitä, ettei poliittisessa järjestelmässä ymmärretä, että kannattaisi investoida itsensä ongelmista ulos.” – Tilaajan edustaja haastattelu

Päätöksenteon teoriassa korostuu, ettei päätöksentekijä voi huomioida kaikkia seurauksia samanaikaisesti, vaan jokin tavoite on aina etusijalla. Päätöksentekijät eivät huomioi kaikkien vaihtoehtojen kaikkia seurauksia, eikä se olisi rajoittuneen rationaalisuuden vuoksi edes mahdollista. Päätöksenteossa keskitytään joihinkin vaihtoehtoihin ja muut jätetään huomioimatta. Myös tiedon käyttämiseen liittyy rajoitteita. Seurauksista ei välttämättä hyödynnetä relevanttia

tietoa tai sitä ei etsitä. Päätöksentekoa ja tiedon hyödyntämistä rajoittavat yksilön arvot, ymmärrys tavoitteista ja kyky sisäistää tietoa. (Simon, 1979; March 1994.) Tästä johtuen olemassa olevaa tietoa ei välttämättä etsitä, sitä ei osata tai haluta hyödyntää. Haastattelujen mukaan kustannustietoisuuden vaikutus päätöksentekoon on erityisen olennaisessa asemassa niissä tilanteissa, joissa investoimalla voidaan saavuttaa kustannussäästöjä tulevaisuudessa. Päätöksenteon teorian näkökulmasta juuri rajoittuneen rationaalisuuden voidaan nähdä vaikuttavan tähän vaihtoehtojen seurausten arviointiin.

”Kyllä sen kustannustietoisuuden jokaisen arjessa pitäisi näkyä. Jos otetaan esimerkiksi peruskoulu, joka on meidän suurimpia, varmaan kaikki peruskoulut pysyy budjetissa, että sellaista tietoisuutta pitää olla. -- Siellä voidaan tehdä taas sitten sellaisia ratkaisuja, kun lasten kanssa pelataan, että ratkaisuilla aiheutetaan jotain suurempaa kustannusta sitten myöhäisempään vaiheeseen. Eli sen tavallaan myös kustannusnäkökulman kautta ymmärtäminen, että mitä minä teen vaikka nelivuotiaan lapsen kanssa, jotta se peruskoulunsa päättäisi kunnialla, niin sitä ajattelua pitäisi olla ja siihen yritetään kannustaa.” – Tilaajan edustajat, ryhmähaastattelu 15.3.2016

”-- Meillä on muun muassa peruspalveluissa se, että kaikki saa peruskoulun päättötodistuksen, sitä pidetään äärimmäisen tärkeänä kustannustekijänä. Ja että kaikki saa toisen asteen koulutuspaikan, me pidetään sitä myös äärimmäisen tärkeänä kustannustekijänäkin, sen lisäksi, että sillä on suuri inhimillinen merkitys. Ja nää on niitä tavoitteita, joihin muun muassa perusopetuksessa tähdätään. -- Kaupunki on sillä tavalla iso organisaatio, se perustyöntekijän kyky nähdä se koko organisaatio on ihan toinen -- Jos vertaa yksityistä palvelutuotantoa ja kunnallista palvelutuotantoa niin kyllä siellä yksityisellä on ihan erilainen tieto siitä, että miten vaikuttaa se, miten hän toimii siellä. -- Kun sitten taas kuntapuolella eletään kauempana siitä, mistä se raha tulee, jolloin se ajatus siitä, että se raha tulee joka tapauksessa niin on ehkä voimakkaammin siellä ihmisten takaraivossa. – Tilaajan edustajat, ryhmähaastattelu 15.3.2016

Perusopetuksen ja varhaiskasvatuksen palveluissa yksittäinen työntekijä harvoin tekee suoraan budjettiin vaikuttavia suuria päätöksiä. Sen sijaan kyseisissä palveluissa voidaan tehdä ratkaisuja arkipäiväisessä toiminnassa, jotka joko ehkäisevät suurien kustannusten syntymistä tai synnyttävät niitä myöhemmässä vaiheessa, kun lapsi tarvitsee tuekseen raskaampia palveluita peruspalveluiden

lisäksi. Koko lasten ja nuorten kasvuprosessin ymmärtäminen ja tarkasteleminen ovat suhteessa siihen, että loppupään kustannukset saadaan mahdollisimman alhaiselle tasolle. Esimerkiksi sitä, että kaikki nuoret saavat peruskoulun päättötodistuksen pidetään tärkeänä kustannustekijänä. (Tilaajan edustajat, haastattelu, 15.3.2016.)

Hämeenlinnan kaupungissa lastensuojelu on hyvä esimerkki kustannustietoisuuden lisäämisestä ja säästöjen saavuttamisesta.

”Tää lastensuojelu on hyvä esimerkki, -- se (kustannustietoisuus) on kyllä parantunut, kun ollaan ylhäältä asti otettu kiinni sellainen, että siellä ei ollut sitä kustannustietoisuutta, kun tehtiin se päätös. Päätöksiä tehtiin jopa kilpailutettujen laitosten ulkopuolelle, niin tällaista on tapahtunut.” – Tilaajan edustajat, ryhmähaastattelu 15.3.2016

Myös teoriassa korostetaan yksilöiden yhteistä tavoitesuuntautuneisuutta, sillä ilman yksilöiden yhteistä tavoitetta hallinnon toiminnalla ei ole merkitystä. Jokaisen päätöksen taustalla on valittu päämäärä, johon kyseisellä päätöksellä pyritään. Tavoitteisiin sisältyy myös päätöksenteon hierarkkisuutta, sillä ylemmän tason tavoitteet määrittävät ohjaavat alemman tason toimintaa, kuten kuntaorganisaatiossa tapahtuu. (Simon, 1979, 48–49.) Poliittinen päätöksenteko määrittelee tavoitteet, joita kohti viranhaltijat pyrkivät organisaatiota ohjaamaan, esimiehet pyrkivät taas toimimaan lautakuntien ja viranhaltijoiden asettamien tavoitteiden mukaisesti.

”Poliitikoilla pitäisi olla enemmän tietoisuutta, ihan ympäröivästä maailmastakin ja mitä Suomessa tapahtuu, toimintaympäristön muutoksista ja mikä meidän kustannuskehitys on. Esim. SOTE uudistus, joka tähtää siihen, että saataisiin talous kuriin ja kestävyysvaje hallintaan. Näillä on vaikutusta myös LANULA:n palveluihin. Ihan jo lainsäädännön muutokset, ne luo tietyt raamit ja esimerkiksi SOTE, tietyt palvelut lähtee itsehallintoalueelle ja tietyt jää meille. Niin kun tällaiset isot muutokset, esim. maahanmuutto saattaa heijastua heti lastensuojeluun. Pitäisi olla kokoajan silmät auki, mitä ympärillä tapahtuu, koska se heijastuu kustannuksiin.” – Poliittisen päätöksenteon edustaja, haastattelu 3.3.2016

Poliittisen päätöksenteon edustaja kertoo (haastattelu 3.3.2016), että tietoa päätöksenteon tueksi on riittävästi saatavilla. Esimerkiksi talouden asiantuntija käy säännöllisesti kertomassa ennusteista lasten ja nuorten lautakunnalle, millainen toteuman tilanne on ja mitä pitäisi talouden osalta tehdä.

”Siitä se ei oo kiinni, että sitä tietoa ei olisi tarjolla, vaan enemmän siitä, ettei osata käyttää sitä, ei ymmärretä tai osata tulkita kaikkia lukuja. Se voi olla osaamiskysymyksenä.” – Poliittisen päätöksenteon edustaja, haastattelu 3.3.2016

Tiedusteltaessa poliittisten päätöksentekijöiden talouden osaamisesta ja kustannustietoisuudesta, poliittisen päätöksenteon edustaja arvioi tilannetta seuraavasti:

”Ei välttämättä ole riittävällä tasolla, että se riippuu ihan omasta aktiivisuudesta. Paljon täytyy perehtyä asioihin ja itse ottaa selvää ja osata lukea rivien välistä. Kaikki (tieto) ei oo aina selkeästi saatavilla, vaan täytyy osata niitä lukuja lukea myös. Sitten usein ne on myös sellaisia akateemisia arvauksia. -- Sitten me tehdään se päätös, että nyt eletään tän mukaan ja sitten osoittautuu, että se remontti on vaikka monta miljoonaa kalliimpi. Ne ei aina oo kauheen eksakteja ne arviot, että sekin täytyy ymmärtää siinä valmistelutyössä. Muutoksia voi tulla. – Poliittisen päätöksenteon edustaja, haastattelu 3.3.2016

Jokaisen yksilön valintoihin ja päätöksentekoon vaikuttavat erilaiset rajoitteet, joiden vuoksi päätöksenteko on rationaalisesti rajoittunutta. Tiedon käsittelyyn liittyy paljon rajoituksia, kuinka nopeasti tietoa voidaan sisäistää, kuinka paljon aikaa on käytettävissä. Myös yksilön omat arvot ja asenteet vaikuttavat päätöksentekoon. (Simon, 1979, 78–79.) Poliittiset päätöksentekijät saattavat olla myös huolissaan jälkikäteen tapahtuvasta arvioinnista ja saattavat sen vuoksi olla haluttomia riskinottoon. Päätöksentekijät saattavat siksi sortua byrokraattisiin ratkaisuihin, sillä vakiintuneiden tapojen arvostelu on vaikeampaa. (Kahneman, 2012, 237.)

Myös muissa haastatteluissa nousi esille se, että vastuunotto taloudesta saattaa olla suurempaa viranhaltijoilla kuin luottamushenkilöillä. Osa poliitikoista saattaa kokea talouden luvut vaikeina ja toisaalta toiset eivät välttämättä halua hyödyntää niitä. Taloudellinen vastuu on kuitenkin viime kädessä luottamushenkilöillä.

Toisinaan valmistelutyössä täytyy osata huomioida se, että kustannusarviot ovat suuntaa-antavia kuluja, kuten edeltä poliittisen päätöksenteon edustajan haastattelussa nousee esille. Tuottajan

edustaja (haastattelu 9.3.2016) kertoo, että suuremmissa ratkaisuisissa vaihtoehtokustannusten laskeminen on melko alkeellisella tasolla, kun niitä olisi hyvä voida hyödyntää päätöksenteossa. Myös kustannusten ennustaminen nousee esille, sillä usein ennustaminen on hyvin vaikeaa. Kuntien suurista budjeteista prosentteina virheet eivät kuulosta suurilta, mutta ero toteuman ja budjetin välillä ollessa satoja tuhansia euroja, voidaan julkisissa varoissa eroa pitää merkittävänä. Kuntien olisi hyvä vahvistaa laskentaosaamista ja resursseja, johon voisi keino löytyä esimerkiksi sosiaali- ja terveystalouden uudistuksesta. Ennustettavuuden haastavuus voidaan teorian kautta nähdä johtuvan päätöksien epävarmojen seurausten arvioinnista, koska informaatio on epätäydellistä monesta syystä (Feldman & March, 1981, 172).

Päätöksenteon taustalla käytetyn informaation, tässä tapauksessa taloudellisten lukujen ja kustannusten, arvo riippuu siitä, onko informaatiolla merkitystä päätöksenteon kannalta, sen tarkkuudesta, kustannuksista ja tiedon luotettavuudesta. (Feldman & March, 1981, 172.)

Poliittisen päätöksenteon edustajan (haastattelu, 3.3.2016) mukaan heille esitellään aina useampi vaihtoehto, joista valinta tehdään:

Meillähän on aina useampi vaihtoehto, mitä meille tuodaan. On halvin vaihtoehto, keskeltä vaihtoehto ja kallein vaihtoehto, ja niissä on sitten tietysti hyvät ja huonot puolensa. Aina ei mennä sen halvimman mukaan, mutta sitten siinä painaa muut painopisteet enemmän. -- Se on vähän sellainen synteesi sen keskustelun myötä, että mitä tulee. -- täytyy monitahoarvioinnin kautta käyttää ne vaihtoehdot. Ja kustannustietoisuus siellä on toki yks tietysti tai talousluvut.” – Poliittisen päätöksenteon edustaja, haastattelu 3.3.2016

Tiedon esittäminen herättää myös ajatuksia:

”Viranhaltijoiden tulisi huomioida neutraalin tiedon antaminen ja hyvissä ajoin toimiminen, monestikin jokin erittäin tärkeä lakiasia tulee erittäin nopeasti päätettäväksi. Aikaa ei jää keskustelulle tai näkemyksen muodostamiselle, vaan se voi jäädä hyvin hataralle pohjalle miltä se päätös tehdään. -- Huomataan, että jotain täytyykin saada äkkiä päätettyä, että saadaan jokin toinen päätös tehtyä. Mutta ei varmasti mitään tarkoituksen mukaista, en ainakaan usko.” – Poliittisen päätöksenteon edustaja, haastattelu 3.3.2016

Päätöksenteon teoriassa, erityisesti rationaalisuuden rajoituksena korostetaan tätä täydellisen ajan puutetta, jolloin aika vaikuttaa myös siihen kuinka hyvin eri vaihtoehtoista saatua tietoa ehditään käsitellä ja sisäistää. Jo tiedostamalla ajan ja muiden tekijöiden, kuten yksilön oman kyvyn ymmärtää tietoa, voidaan helpottaa rajoitteiden kanssa toimimista. (Simon, 1979, 78; Sinervo 2011.)

Marchin (1994, 9) päätöksenteossa ei voida ottaa kaikkia seurauksia huomioon, vaan tavallisesti huomioidaan muutamia vaihtoehtoja. Päätöksentekijöillä on usein epätäydellisiä ja ristiriitaisia tavoitteita, joita kaikkia ei voida huomioida samanaikaisesti. Feldmanin ja Marchin (1981, 172) mukaan päätöksien voidaan ajatella perustuvan epävarmojen seurausten arvioinnista, joita todennäköisistä teoista seuraa. Päätös riippuu informaatiosta, joka on epätäydellistä monesta eri syystä, kuten edellä on kuvattu. Juuri päätöksien epävarmojen seurausten arviointi ilmenee poliittisen päätöksenteon edustajan haastattelusta. Poliittisen päätöksenteon edustajan mukaan on vaikeaa arvioida sitä, että jotkut pienet päätökset, joita tässä hetkessä tehdään saattavat vaikuttaa pitkällä aikavälillä ja aiheuttaa suuriakin kustannuksia vielä vuosien päästä. Esimerkiksi haastattelussa nousee lastensuojelu, joka on hyvin vaikeasti ennakoitavissa. Vuonna 2013 edustaja mainitsee syntyneen jyrkän lisäyksen kustannuksiin. Kasvua ei oltu ennakoitu ja se jatkuu edelleen. Resursseja allokoimalla on kuitenkin tehty viime vuonna sellaisia muutoksia, että lopputulokseen on pystytty vaikuttamaan.

”Kun sitä ei voi ennustaa, mitä se viisaus on mitä oltaisiin voitu tehdä toisin. Nyt lastensuojelun lisäresursointi jalkautuvaan perhetyöhön on alkanut kantaa hedelmää ja saatiin kustannukset taittumaan. Siinä ainakin onnistuttiin.” – Tilaajan edustajat, haastattelu 15.3.2016

Haastatteluissa nousivat esille myös palveluverkon haasteet, joiden kautta pystytään havainnoimaan kustannustietoisuuden vaihtelevuutta päätöksenteon taustalla. Hämeenlinnan kaupunki on vuonna 2015 tehnyt palveluverkkoselvityksen, jossa on ollut tarkoituksena kartoittaa palveluverkkoa erilaisten palveluiden osalta niiden yhtenäistämiseksi tilan käytön ja talouden kannalta. Selvityksen jälkeen tavoitteena on ollut luoda kattava ja terveellinen koulu- ja päiväkotiverkosto. Palveluverkon osalta päätökset ovat lautakunnassa vaihdelleet.

”Kun mennään politiikan puolelle niin, kun täytyisi tehdä palveluverkkouudistusta tai leikata jostain niin kyllä se alkaa olla aika vaikeaa. Kun se menee siihen omaan

lähipiiriin, esimerkiksi joku koulu pitäisi lakkauttaa niin siihen se rupeaa tökkäämään. Yleisellä tasolla se päätöksenteko on kokoajan kustannustehokkuuden, kustannustietoisuuden ja yleisesti kustannusten perään niin sitten, kun aletaan tekemään yksittäisiä päätöksiä, niin siinä alkaa olemaan horjuvuutta. – Tilaajan edustajat, haastattelu 15.3.2016

Poliittisen päätöksenteon edustaja (haastattelu 3.3.2016) kertoo, että lasten ja nuorten lautakunnassa on pyritty ottamaan palveluverkkoa kehitettäessä opiksi aiemmasta. Aiemmin korjausvelkaa on muodostunut huomattavia määriä, kun lukuisia huonokuntoisia ja vanhoja kouluja on tullut samanaikaisesti käyttöikänsä päähän. Jos rakennusten kunnostaminen olisi aloitettu aiemmin, olisi voitu välttää samanaikaisesti rakennusten korjaaminen.

Edellä esitetty ilmentää hyvin sitä, että päätöksenteossa pyritään toimimaan kustannustietoisesti, mutta ajoittain esimerkiksi luottamushenkilöiden oma arvomaailma ja tärkeänä pidetyt arvot vaikuttavat kustannustietoisuuden laatuun ja olennaisuuteen päätöksenteossa. Tällöin voi syntyä päätöksiä, jotka eivät ole kustannustietoisimpia, koska on haluttu tehdä arvovalinta tai valinta jonkin inhimillisen tekijän perusteella.

Kaikissa haastatteluissa kustannustietoisuus nähtiin tärkeäksi asiaksi päätöksenteon taustalla. Olennaista haastatteluissa oli, että kustannustietoisuutta ja ymmärrystä toiminnan ja talouden välisestä suhteesta on kaikilla organisaation tasoilla ja erilaisissa rooleissa, niin viranhaltijoilla kuin luottamushenkilöillä. Kustannustietoisuuden hyödyntäminen päätöksenteossa vaihtelee tilanne- ja kontekstisidonnaisesti ja osassa haastatteluista se nousi tärkeämpään asemaan kuin toisissa. Poliittisen päätöksenteon taustalla kustannustietoisuutta tuodaan viranhaltijoiden ja lautakunnan esittelijän toimesta esille. Haastatteluiden perusteella luottamushenkilöiden tekemien päätösten osalta kustannustietoisuus vaihtelee, sillä toiset pitivät sitä olennaisempana kuin toiset. Haastattelujen perusteella viranhaltijat korostavat kustannustietoisuutta luottamushenkilöitä enemmän. Poliittisessa päätöksenteossa kustannustietoisuutta pidettiin olennaisena huomioitavana, mutta se ei ole ainoa vaikutin päätöksenteossa.

Lähes kaikissa haastatteluissa tuli ilmi, että tilaaja-tuottaja-mallin uskottiin vaikuttaneen kustannuksien läpinäkyvyyteen, kuten mallin tavoitteena on ollutkin. Poliittisen päätöksenteon edustaja arvioi syynä olleen eroteltu palvelujen järjestäminen ja tuottaminen. Kuitenkin uudessa toimintamallissa hänen mukaansa olisi hyvä keventää palvelutuotannon byrokratiaa ja kunnan

toimintamallin raskautta. Tämä tulisi kuitenkin toteuttaa niin, että läpinäkyvyys edelleen säilyisi. Tilaajan edustajille tehdyssä haastattelussa puolestaan nousi esille, että mallissa tulisi edelleen olla sopimusohjausta, jotta taloudellinen näkökulma pysyisi selkeänä. Haastatellut pitivät elämäнкаariajattelun säilyttämistä tärkeänä uudessa toimintamallissa, kuten myös sote- ja maakuntauudistuksen jälkeen.

3.4 Kustannustietoisuuden monitulkintaisuus eri toimijoiden välillä

Kustannustietoisuuden käsitettä yleisesti voidaan pitää jokseenkin monitulkintaisena, sillä kuten Sinervo kuvaa (2011, 69) asiaa, jota ei voida tarkasti tai yleispätevästi määritellä, voidaan pitää monitulkintaisena. Tästä johtuen on hyvä muistaa erilaisten tulkintojen laaja-alaisuus, joista toiset ovat kontekstisidonnaisesti relevantimpia kuin toiset. Kun kustannustietoisuutta tarkastellaan osana päätöksentekoa, tulee keskustelussa ottaa huomioon myös päätöksenteon monitulkintaisuus, sillä päätöksenteon taustat ja seuraukset ovat usein monitulkintaisia. (Vakkuri & Myllymäki, 2001, 184.)

Monitulkintaisuudessa korostetaan yksilöiden tekemän jatkuvasti tulkintoja kokemastaan ja ympäröivästä maailmasta rakentaen tulkintojensa perusteella oman kuvan ilmiöstä. Yksilöiden tulkinnat samasta ilmiöstä voivat olla hyvin erilaisia. (Sinervo, 2011, 70.) Toimijoiden erilaiset roolit kunnan palvelutuotannossa lisäävät eroja myös kustannustietoisuuden ymmärtämisessä ja sen merkityksen erilaisista tulkinnoista koskien päätöksentekoa. Haastatteluissa ilmeni, että erilaista toimijan roolia kunnan palvelutuotannossa pidettiin myös syynä kustannustietoisuuden erilaiselle tulkinnalle ja sen tarpeen arvioinnille. Esimerkiksi haastatteluissa mainitaan luottamushenkilöiden tarkastelevan asioita hieman eri tavalla kuin viranhaltijoiden, vaikka poliittisessakin päätöksenteossa uskotaan suurempien kokonaisuuksien hahmottuvan nykyisin entistä paremmin, kun osa on alkanut ymmärtämään kunnan todellisen tilanteen talouden osalta.

*”-- Kyllähän kaikilla varmasti on se tieto, että sitä kustannustietoisuutta tarvitaan ja rahaa ei ole, mutta varmaan aika eri näkökulmista ajatellaan asiaa tällä hetkellä. Se ei tunnu yhteiseltä pulmalta. Tilaaja-tuottaja-mallilla varmaan myös vaikutusta tähän.” –
Palveluyksikön esimies C, haastattelu 6.4.2016*

Kummaltakaan puolelta, tuottajan tai tilaajan osalta, ei haluta arvioida luottamushenkilöiden kollektiivista tai yksilöllistä osaamista taloudesta tai kustannustietoisuudesta, sillä politiikka on

täysin omanlainen toimintaympäristönsä. Kuitenkin esille nousee kunnan viranhaltijoille (tuottajan edustaja, palveluyksiköiden esimiehet ja tilaajan edustajat) tehdyissä haastatteluissa, että yleisesti lautakunnilla ja valtuustolla ei aina vaikuta olevan halua ottaa taloudellista vastuuta niin paljon, kun viranhaltijat toivoisivat. Tehdyissä haastatteluissa ilmeni, että luottamushenkilöillä on käytössään riittävästi tietoa muun muassa siitä, kuinka erilaiset päätökset lisäävät kaupungin kustannuksia.

”Varsinkin jos ajatellaan poliitikoita, jotka on tulleet sillä poliittisella mandaatilla päätöksentekijöiksi, useinhan se on niin, että mistään ei haluta luopua. Mutta jos rahat ei riitä, niin se on pakko sitten miettiä, että mitä sillä rahalla saa. – Poliittisen päätöksenteon edustaja, haastattelu 3.3.2016

Monitulkintaisuuden teorian mukaan ei ole olemassa täydellistä tietoa, joka olisi täysin objektiivista eikä irrallinen arvoista. Näin päätöksentekijä ei voi olla täysin varma minkään tiedon todenmukaisuudesta ja päätöksentekijän rakentamat mallit, jotka kuvaavat syitä ja seurauksia, ovat aina epätäydellisiä, eikä tiedon lisääminen poista epäselvyyden ongelmaa. (Vakkuri, 2009, 22–23.) Päätöksentekijä voi joutua myös vaikeaan tilanteeseen silloin, kun omat arvot ja saatu taloustieto ovat ristiriidassa keskenään.

Palveluyksiköiden esimiesten haastatteluissa mainitaan, että usein lasten ja nuorten palveluissa rahalliset resurssit ja laatu ajatellaan helposti toisilleen vastakkaisiksi tekijöiksi. Kun rahaa ei ole tai sitä pitää säästää, ajatellaan usein, että laatu heikentyy. Osa esimiehistä ei haastatteluiden perusteella näe näiden kahden välillä yhteyttä. Palveluiden tuottamiselle on rajallinen resurssi, jolla palvelu toteutetaan. Tämä asetus pakottaa toimijoita ja päätöksentekijöitä pohtimaan työskentelytapojaan ja kyseenalaistamaan ja kehittämään palveluiden järjestämiseen liittyviä toimintatapoja ja malleja, joka voi tuottaa uutta ja hyvää. (Palveluyksikön esimies A, haastattelu 1.3.2016; Palveluyksikön esimies C, haastattelu 6.4.2016.)

”On olemassa se realiteettilaatikko ja sitä rahaa ei sinne varmasti tule lisää, eikä palata niihin hyviin aikoihin, joista osa puhuu. Lakataan sitten vatvomasta ja vellomasta niissä. Toimitaan sen mukaan, mikä on kulloinkin tilanne.” – Palveluyksikön esimies C, haastattelu 6.4.2016

Usein ihmiset haluavat enemmän vaihtoehtoja, enemmän etuja ja enemmän palveluja. Sama koskee myös päätöksentekoa. Tästä syntyy talouden niukkuus, sillä aina on olemassa enemmän tarpeita

kuin resursseja niiden tyydyttämiseen. Resursseja ei ole koskaan tarpeeksi, ei myöskään kuntataloudessa. (Sinervo, Meklin & Vakkuri, 2016, 99 ; Robinsson, 1945.) Tästä johtuen tämän hetkisen taloudellisen tilanteen hyväksyminen on olennaisessa asemassa, jotta uusien toimintatapojen kehittäminen olisi mahdollista. Kustannustietoisuus on tällöin tärkeää, kun pyritään saavuttamaan mahdollisimman paljon käytettävissä olevilla resursseilla.

Yksi palveluyksikön esimies puolestaan kertoo:

”Mun mielestä se on liian rahakeskeinen ja niiden vaikutusten osuus niiden ihmisten mielessä vaihtelee. Välillä tuntuu, että päätöksiä tehdään halvemmalla, että ne olisi niitä kustannustietoisia valintoja, mutta sit kuitenkin saatetaan aiheuttaa vaikutuksina jotain ei-toivottua, että siinä on varmasti aika iso kirjo.” - Palveluyksikön esimies B, haastattelu 8.3.2016

Näkökulmassa on läsnä kausaalisuuden ongelma, jossa tulee arvioida mitkä tekijät vaikuttavat päätökseen ja millaisia suhteita näillä on (Vakkuri, 2009, 23). Kausaalisuudessa historian ja todellisuuden välillä on yhteys, jolloin päätöksiä tehdään haluttujen vaikutusten vuoksi ja valintojen oletetaan vaikuttavan seurauksiin (March, 1994, 176). Monet päätökset aiheuttavat kustannusvaikutuksia pitkällä aikavälillä, jolloin lyhyen aikavälin tarkastelu ei riitä. Jokin päätös voi lyhyellä aikavälillä vähentää kustannuksia ja pitkällä aikavälillä aiheuttaa niitä, toisaalta jokin päätös voi lyhyellä aikavälillä lisätä kustannuksia, mutta pitkässä tarkastelussa lisätä säästöjä. Tulevaisuuden ja syy-seuraus-suhteiden arviointi on kuitenkin haastavaa ja perustuu päätöksentekijöiden ja valmistelijoiden parhaisiin arvauksiin. Kustannustietoisena päätöksenä voitaisiin pitää vaihtoehtoa, joka kokonaisvaikutukseltaan lisää eniten kustannussäästöjä.

Poliittisen päätöksenteon edustaja epäilee, että tilaajan puolella varmasti korostuu enemmän se, että päätöksenteossa painaa faktat ja taloudelliset luvut, koska kyseessä ovat kunnan asiantuntijat ja viranhaltijat. Poliittisessa päätöksenteossa hän taas uskoo enemmän painavan inhimilliset arvot. Hänen mukaansa harvalla on taito olla proaktiivinen, joka olisi julkisen sektorin päätöksenteossa tärkeää. (Poliittisen päätöksenteon edustaja, haastattelu 3.3.2016.)

”Talous ja inhimilliset arvot eivät toki ole toisiaan poissulkevia tekijöitä. Kaikilla poliitikoilla ei välttämättä ole ymmärrystä siitä kaikesta (talouden kokonaisuudesta). Kun jostain ei halua luopua niin se tarvitsisi sitten jostain toisesta ottaa pois. Pitäisi

ymmärtää, että se on sellaista nollasummapeliä useinkin. Kaikkea ei voi saada.” - Poliittisen päätöksenteon edustaja, haastattelu 3.3.2016

”Kyllähän se on vähän niin, että vaikka kuinka kerrotaan millaiset on päätösten taloudelliset vaikutukset ja tuodaan ilmi se, että mistä sitä rahaa sitten otetaan, mistä otetaan pois niin kyllähän se on päättäjille äärimmäisen hankalaa. Jossain siellä takaraivossa on osalla vielä se, että kyllä se raha sieltä jostain tulee. Ei ehkä ole vielä tämä karu totuus ihan loppuun asti paljastunut. Toisille rahan jakaminen on helppoa, mutta kun pitäisi ottaa pois, niin se onkin jo hankalaa. -- Mutta sanotaan, että yksittäisiä siellä on erittäin hyvin asioihin perehtyneitä päättäjiä, jotka ovat pohtineet usein joitain kohtia paremminkin kuin virkamiehet, että he tuovat paljon uusia näkökulmia keskusteluun, mutta on näitä hyvin perinteisiäkin päättäjiä, joille rahan jakaminen on helppoa, mutta kun pois pitäisi ottaa niin se onkin jo sitten vaikeaa.” - Taloudellista näkökulmaa edustava henkilö, 15.3.2016

Tämä tuo lisäarvoa toimintatapojen parantamiselle ja tällainen vuoropuhelu kuvastaa päätöksenteon ja päätöksentekijöiden kustannustietoisuuden tulkintojen monitulkintaisuutta ja moninaisuutta.

Talouden edustajan mukaan kustannustietoisuuden tulkinta eroaa jo sen vuoksi viranhaltijoilla ja luottamushenkilöillä, että näiden roolit ovat erilaisia ja he tarkastelevat asioita eri näkökulmista. Luottamushenkilöt ovat alkaneet ymmärtämään mikä on kuntien taloudellinen tila. Entistä tärkeämpää on kustannusvaikutusten arviointi, koska jatkuva palveluiden laadun parantaminen ei ole mahdollista eikä välttämättä kustannustietoista. Talouden realiteetit tulee ymmärtää ja ottaa huomioon päätöksiä tehdessä. Lisäksi organisaation suorittavilla työntekijöillä on lisääntynyt kustannustietoisuus, sillä erilaisissa tilanteissa pohditaan tarkemmin mikä olisi taloudellisesti järkevää. Esimerkiksi päiväkodin ja peruskoulun askartelumateriaaleissa ollaan luovia ja hyödynnetään kierrättämistä. Olennaista on, että läpi koko organisaation harkitaan entistä tarkemmin rahan käyttöä ja ollaan tietoisia siitä, että resurssit ovat rajallisia.

Poliittisen päätöksenteon edustajan (haastattelu 3.3.2016) mukaan kunnan toimijoiden on välillä vaikeaa ymmärtää sitä, että lautakunnan poliittiset päätöksentekijät muokkaavat heidän esityksestään omanlaisen päätöksen keskusteltuaan ensin esityksestä. Hallituksessa muokataan tämän jälkeen toisenlainen päätös, mikä oli alkuperäinen lautakunnassa tehty päätös.

”Kyllä se tietysti herättää hieman epäluottamusta ja sitä, onko meillä sitten mitään virkaa. Välillä ei ole mitään väliä, mitä päätetään. Jos päätös ei miellytä, se menee aina uudestaan ja uudestaan, kunnes se lopputulos on mitä on haluttu. Se on aika turhauttavaa meidän näkökulmasta.” - Poliittisen päätöksenteon edustaja, haastattelu 3.3.2016

Kuten edellä käy ilmi, eri roolissa (luottamushenkilöt, johto, esimiehet) toimivat tulkitsevat kustannustietoisuutta ja sen tärkeyttä päätöksenteossa eri tavoin. Sen lisäksi, että he tulkitsevat kustannustietoisuutta eri tavoilla, kävi haastatteluista ilmi heidän olettavan muiden tulkitsevan kustannustietoisuutta monitulkintaisesti verrattuna omiin tulkintoihin. Viranhaltijoilla tulkinnan uskottiin olevan lähtöisin faktoista ja talouden luvuista, sillä kyseessä ovat talousvastuulliset henkilöt kunnassa. Luottamushenkilöillä puolestaan saattavat tulkinnassa vaikuttaa myös inhimilliset arvot. Yhtenäistä kaikkien roolien edustajille oli kuitenkin se, etteivät talous ja laadulliset tekijät ole toisiaan poissulkevia tekijöitä, vaan kyse on enemmänkin oikea-aikaisuudesta.

Tärkeää monitulkintaisuudessa on myös kustannustietoisuuden osalta muistaa, ettei olemassa ole täydellistä tietoa, joka olisi täysin objektiivista. Taloudelliset laskelmatkin on tehty joidenkin valintojen mukaisesti. Lisäksi päätöksentekijä tulkitsee kaikkea vastaanottamaansa tietoa omien rakentamiensa toimintatapojen ja mallien mukaisesti, jotka ovat seurausta henkilön arvomaailmasta, osaamisesta ja kokemuksesta eikä tiedon lisääminen poista epäselvyyden ongelmaa.

Esimerkki: Kustannustietoisuuden monitulkintaisuus osana päätöksenteon valintoja

Kuten edellä tutkimuksessa on esitetty, on kustannustietoisuus olennaista huomioida päätöksenteossa. Sen tärkeys ja tulkinta ovat kuitenkin riippuvaisia siitä, missä roolissa henkilö organisaatiossa toimii. Tarkoituksena on kuvata edellä esitettyjä asioita kustannustietoisuuden vaikutuksesta päätöksentekoon ja sen monitulkintaisuudesta eri toimijoiden välillä vielä esimerkin avulla.

Laki ei kaikkien mielestä aiheuta lasten ja nuorten palveluiden järjestämiselle lisäpainetta. Esimerkiksi palvelujohdon edustaja (haastattelu 9.3.2016) nostaa esille erinäiset laki muutokset, kuten uuden sosiaalihoitolain, joka mahdollistaa kevyemmän palvelurakenteen erityispalvelutilanteissa. Sen tavoitteena on, että useammat lapset ja perheet eivät ajautuisi lastensuojelun piiriin, vaan palvelut voitaisiin hoitaa sosiaalihoollon palvelujen piirissä, ajautumatta

raskaamman palvelun piiriin. Myös varhaiskasvatuksessa palveluiden järjestämistä on kevennetty valtion ohjauksen osalta, mutta useat kunnat eivät ole halunneet ottaa kevennyksiä käyttöön. Myös uusi opetussuunnitelma sitovana periaatteena tarjoaa joustavia tuntijärjestelyjä, joskin joistakin tunti- ja lisäyksistä syntyy kunnille lisäkustannuksia.

”Kyllä ne talousluvut on siellä usein ne, mitkä ratkasee näitä, ainakin mitä meille esitetään. Sitten poliitikot saattaa tehdä erilaisia ratkaisuja, mutta se niin kuin valmistelutyö ja päätösesitykset on usein niin, että mennään aika pitkälle talous edellä.” – Poliittisen päätöksenteon edustaja, haastattelu 3.3.2016

Esimerkiksi tilaajan edustajien, tuottajan edustajan ja palveluyksiköiden esimiesten sekä poliittisen päätöksenteon edustajan haastatteluissa nousi nousi varhaiskasvatuslain muutos, jossa lakimuutoksen myötä kunnat voivat kasvattaa ryhmäkokoja. Lautakunnan kokouksessa luottamushenkilöille oli esitetty, että suhdelukua siirrettäisiin 1/8 eli ryhmäkokoja kasvatettaisiin.⁶

Poliittisen päätöksenteon edustaja myöntää, että muutoksella saavutettaisiin hyvät säästövaikutukset:

”Tämä varhaiskasvatuslain muutos, jossa saadaan kasvattaa niitä varhaiskasvatuksen ryhmäkokoja, se on tulossa meille käsittelyyn nyt lautakunnan kokouksessa. Siinähan esitetään, että siirrettäisiin suhdelukua 1:8, eli yhtä aikuista kohti saisi olla isompi ryhmä eli kasvatettaisiin ryhmäkokoja. Sillähan saataisi hyvät säästövaikutukset, eli siinä on just tämä talousajatus takana, mutta se että mitä se tekee sille kehittyvälle lapselle ja mitä se on henkilöstön näkökulmasta, sen johtamisen näkökulmasta niin siinä on monia sellasia tekijöitä. Ne semmoset pidempikantoiset vaikutukset, voiko se heijastua oppimiseen ja tehdä hallaa sille lapselle sitten myöhemmin. -- Eli se on se mitä usein käytetään perusteluna, että ne voi aiheuttaa kustannuksia myöhemmin, jos esim. lapsen kehitys ja oppiminen hidastuu. Siinä on se hankaluus, että niitä ei pystytä mittaamaan ja konkreettisesti osoittaa, että mitä kustannuksia tulisi aiheutumaan. Arvaukset taas ei yleensä ole kauhean painavia. Siten voidaan aina katsoa referenssiä muista kaupungeista tai mitä maailmalla on tapahtunut, että kyllä meidänkin

⁶ Suhdeluku vuonna 2016 1/7 (Hämeenlinnan kaupungin tilausbudjetti 2016, 36)

lautakunnassa on valveutunut porukkaa, että seuraa kyllä tapahtumia. – Poliittisen päätöksenteon edustaja, haastattelu 3.3.2016

Päätöksiä voidaan katsoa johtuvan epävarmojen seurausten arvioinnista, joita todennäköisistä teoista seuraa ja epävarmojen tulevaisuuden seurausten ja odotusten arvioinnista. Päätös riippuu informaatiosta, joka on epätäydellistä monista eri syistä, sillä päätöksenteko perustuu oletettujen hyötyjen ja seurausten arviointiin. (Feldman & March, 1981, 172.)

Tilaajan edustajille ja tuottajan edustajalle tehdyissä haastatteluissa nousi esille myös ryhmäkokojen muuttaminen. Heidän mukaansa valtion tehdessä normin purkua esimerkiksi muuttamalla lainsäädäntöä, jotta julkisen sektorin kokonaistaloudesta saataisiin säästöjä, sitä ei hyödynnetä. Useat kunnat ovat päättäneet, etteivät ota käyttöön lakimuutosta, joka mahdollistaa aikuisten ja lasten suhdeluvun muuttamisen päivähoitossa.

”Nyt kun on päätetty, että ryhmäkoon kasvattaminen on lapsille ja työntekijöille ikävä juttu, niin samanaikaisesti ei kuitenkaan oteta kantaa siihen, kuinka erotus katetaan.” – Tuottajan edustaja, haastattelu 9.3.2016

”Nyt varsinkin kun tuo varhaiskasvatuksen laki on aikamoisessa myllerryksessä niin sieltä kautta olisi tullut mahdollisuuksia toteuttaa sitä toimintaa pikkusen halvemmalla ehkä kuin tällä hetkellä tehdään niin ei se kustannustietoisuus tällaisten päätösten tasolla ehkä samalla tavalla hoidu.” – Tilaajan edustajat, ryhmähaastattelu 15.3.2016

Hämeenlinnan kaupungin vuoden 2016 tilausbudjetissa on linjattu, että yksi tärkeä tekijä tulevien vuosien käyttötalouden kustannusten hallitsemisessa on valtion suunnittelemien lakimuutosten tuoma norminkevennys, joka kohdistuu erityisesti varhaiskasvatukseen. Normin kevennys mahdollistaa palvelun paikkatason ylläpitämisen vähemmällä henkilöstöllä. (Hämeenlinnan kaupungin tilausbudjetti 2016, 21). Lasten ja nuorten lautakunnan kokouksessa 8.3.2016 tilaajajohtajan ehdotuksessa ehdotettiin, että lasten ja nuorten lautakunta päättää, että 1.8.2016 Hämeenlinnan varhaiskasvatuksessa otettaisiin käyttöön suhdeluku 1/8. Ehdotuksessa 2016–2017 ehdotettiin siirtymäkaudeksi, jonka aikana uuden suhdeluvun toimivuus kokeiltaisiin osassa seitsemästä toiminta-alueesta. Keskustelussa syntyi muutosehdotus, jossa ehdotettiin, että lautakunta päättää suhdeluvussa 1/7 pysymisessä ja käynnistää selvityksen sijaispankin aikaansaamisesta. Muutosehdotus hyväksyttiin kädennostoäänestyksessä äänin 6-5. (Pöytäkirja

kokouksesta 8.3.2016.) Jokaista päätöstä voidaan kuitenkin pitää kompromissina, koska asetettujen tavoitteiden ja päämäärän tavoittaminen ei ole koskaan mahdollista täydellisesti (Simon, 1979, 49).

Hämeenlinnan kaupungille ja muille, jotka eivät ota lakimuutosta käyttöön tämä tarkoittaa sitä, että valtionosuuksia maksetaan suurimman mahdollisen ryhmäkoon mukaan, eli suhdeluvulla 1/8. Lasten ja nuorten lautakunnalle esittelijän esityksessä on kerrottu, että lakimuutoksista aiheutuvat leikkaukset valtionosuuksiin ovat Hämeenlinnassa laskelmien mukaan vuonna 2016 reilun 160 000 euroa, josta 100 000 euroa syntyy nimenomaan suhdelukumuutoksen pohjalta. Tästä johtuen, kun muutosta ei otettu käyttöön, on esityksessä linjattu ylitysriskin olevan varhaiskasvatuksen käyttötalouden osalta noin 650 000 euroa.

Kyseessä on hyvä esimerkki tapauksesta, jossa poliittiselle päätöksenteolle on esitelty päätöksen kustannusvaikutukset ja he ovat etsineet tietoa muista vaihtoehtoista. Jokaisella päätöksentekijällä on ollut käytössään tieto, jolla päätöksiä on tehty. Kuten päätöksenteon ja monitulkintaisuuden tutkimuksetkin osoittavat, kaikki vaihtoehdot eivät ole koskaan tiedossa, kaikkia seurauksia ei voida ottaa huomioon, eivätkä kaikki seuraukset voi olla etusijalla samanaikaisesti. Kaikkien vaihtoehtojen seurauksia ei huomioida, vaan päätöksentekijä keskittyy muutamiin ja jättää muut huomioimatta. Päätöksentekijät etsivät parhaan mahdollisen sijasta riittävän hyvää vaihtoehtoa hallussaan olevan tiedon perusteella, vaikka aina käytettävissä olevaa tietoa ei aina osata tai haluta hyödyntää. (March, 1994, 8–9; Sinervo 2011; Simon 1979.)

3.5 Yhteenvetoa kustannustietoisuudesta, sen johtamisesta ja kustannustietoisuudesta päätöksenteossa

Hämeenlinnan kaupungin edustajille tehdyistä haastatteluista nousi esille, että kuntaa on voitava johtaa kustannustietoisesti. Erityisesti tilaajan edustajat ja tuottajan edustaja korostivat viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden lisäksi koko organisaation henkilöstön mahdollisuuksia osallistua kustannustietoisuuden lisäämiseen, sillä kaikilla organisaation tasoilla on mahdollista tehdä toisin ja uudistaa toimintatapoja taloudellisemmiksi. (Tuottajan edustaja, haastattelu 9.3.2016; Tilaajan edustajat, haastattelu 15.3.2016). Vaikka haastatteluiden perusteella Hämeenlinnan kaupungissa on saatu viime vuosina lisättyä kustannustietoisuus osaksi päätöksentekoa, on myönteinen kehitys edelleen suotavaa.

Haastatteluiden perusteella yksi kustannustietoisuuden lisäämisen keino on koulutus, niin viranhaltijoille kuin luottamushenkilöille. Yhtenä hyvänä käytäntönä nähtiin, että valtuustokauden alussa luottamushenkilöille annettaisiin yksinkertainen koulutus talouden tunnuslukujen tulkinnasta ja talouden seurannan sekä toteuman kehityksestä. Talouden seuranta ja raporttien hyödyntäminen ovat helppoa sellaisille, jotka hyödyntävät omassa työssään taloutta, mutta hyvin vierasta niille, jotka eivät omassa työssään ole talouden kanssa tekemisissä. (Poliittisen päätöksenteon edustaja, haastattelu 3.3.2016.)

Talous ei aina ole poliittiselle päätöksentekijälle kovin kiinnostavaa, sillä taulukot ovat pitkiä ja niissä on erilaisia lukuja, joita pitäisi osata lukea. Poliittisen päätöksenteon edustajan mukaan lautakuntien puheenjohtajilla ja hallituksen jäsenillä tulisi olla jonkinlaista asiantuntijatietoa, koska päätöksenteon tulee pohjautua faktoihin. Vaikka esittelijöiden on tarkoitus antaa tietoa, tulisi avainhenkilöitä valita siten, että asioista on jotakin taustatietoa ja -kokemusta. Poliittisessa päätöksenteossa kustannustietoisuus riippuu yksilön omasta suhtautumisesta ja asenteesta. Ongelmana ei ole etteikö tietoa muodostuisi ja olisi riittävästi olemassa, vaan se osataanko ja halutaanko tietoa hyödyntää päätöksenteon tukena.

Kustannustietoisuuden teoriassa yhdeksi kehityskohdaksi mainittiin yleisesti se, ettei julkisen sektorin esimiehillä välttämättä ole talousosaamista tai sitä ei koeta mielenkiintoiseksi, koska orientaatio johtamistyöhön tulee substanssin kautta. Näin ollen myös esimiehille voisi olla hyvä lisätä talouden koulutusta ja erilaisia työpajoja aiheeseen liittyen. Lisäksi useissa kunnissa on käytössä esimerkiksi yksityiseltä sektorilla käytetty tulospalkkaus, joka voi lisätä motivaatiota myös talouden näkökulman huomioimiselle.

Lähes kaikissa haastatteluissa nousi esille, että palveluita voidaan johtaa kustannustietoisesti. Se edellyttää yhteistä tahtotilaa, joka taas edellyttää, että toimijoilla on halu toimia samaan suuntaan. Yhdessä pitäisi pystyä kommunikoimaan, jakamaan tietoa ja täsmentämään tarkoitettua kysymyksillä. Ryhmäkäyttäytymisessä ei riitä ainoastaan oikean päätöksenteon omaksuminen vaan tarvitaan sitä, että kaikki omaksuvat saman päätöksen, jotta tavoite voidaan saavuttaa. (Simon, 1944, 17). Tämän onnistuminen edellyttää poliittisten luottamushenkilöiden, viranhaltijoiden sekä kaikkien esimiesten yhteistä tahtotilaa, erilaisista rooleista ja arvotaustoista huolimatta.

Esimerkiksi palvelutuotannon (tuottajan edustaja) haastattelussa mainittiin, että tyypillisesti nämä eri toimijat löytävät toisensa samalta puolelta, kun laki asettaa raamit toiminnalle ja rahaa on liian

vähän. Usein tällaisissa tilanteissa tarvittaisiin uusia näkemyksiä, jotta saadaan pohdittua, mitä olemassa olevilla resursseilla voidaan saada aikaan. Tästä ei kuitenkaan edustajan mukaan löydy yhteistä näkemystä, vaan päädytään perinteiseen malliin, jonka rahoitus ei ole enää kestäväällä pohjalla hyvinvointiyhteiskunnan perustuessa taloudelliseen kasvuun. Kuten tuloksellisuuden teoriakin (ks. Meklin ym., 2009) osoittaa, on olennaista pohtia miten niukoilla, olemassa olevilla resursseilla saadaan aikaan mahdollisimman paljon.

Käytännön keinona voitaisiin käyttää esimerkiksi erilaisista edustajista koostuvia moniammatillisia suunnitteluryhmiä, jotta saadaan mahdollisimman paljon erilaisia näkökulmia. Tämä voi synnyttää uusia ideoita, joita ei ole ennen tietyissä konteksteissa osattu ottaa huomioon. Lisäksi tiedonkulun lisäämiseksi voisi hyödyntää monipuolisia viestinnän keinoja, kuten erilaisia digitaalisia työtiloja ja -kanavia, joissa tietoa voidaan jakaa.

4 TULOKSET JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkimuksen ensimmäisenä tavoitteena oli määritellä kustannustietoisuutta julkisen sektorin, erityisesti kunnan toimintaympäristössä. Toinen tavoite oli selvittää miten kustannustietoisuus vaikuttaa päätöksentekoon ja tuoda näkyväksi toimijoiden välisten tulkintojen monitulkintaisuus.

Teorian ja aineiston välinen keskustelu yhdistetään ja esitetään tutkimuksen tulokset ja johtopäätökset. Kustannustietoisuus määriteltiin teorian kautta siten, että keskeiset teemat olivat kustannustietoisuus käsitteenä, kustannustietoisuus osana päätöksentekoa ja näiden monitulkintaisuus eri toimijoiden välillä.

4.1 Kustannustietoisuus on taloudellisten vaikutusten ymmärtämistä

Tutkimuksen perusteella kirjallisuuden ja tämän tutkimuksen haastatteluaineiston välillä on joitakin eroavaisuuksia kustannustietoisuuden määritelmässä. Aiempi tutkimus määrittelee kustannustietoisuutta markkinaorientoituneiden ja liiketoiminnallisten toimintatapojen tuottaman kustannusinformaation ymmärryksenä. Haastattelujen perusteella kustannustietoisuutta voidaan kuvata yleiseksi ymmärrykseksi siitä, että toiminnasta seuraa kustannuksia. Tämä tarkoittaa haastattelujen perusteella myös sitä, että ymmärretään palveluiden tuottamista varten olevien

resurssien rajallisuus ja pyritään tekemään päätöksiä, joiden avulla olemassa olevilla resursseilla saadaan järjestettyä mahdollisimman laadukasta palvelua. Tähän nivoutuu myös vaikuttavuus.

Ero oli oletettavissa ennen tutkimuksen tekemistä jo sen vuoksi, että lähtökohtaisestikin yksityinen ja julkisen sektori toimivat erilaisilla ideologioilla ja tavoitteilla. Julkisen sektorin perinteet ja toimintamallit ovat pitkään olleet erilaiset kuin yksityisellä sektorilla ennen uuden julkisjohtamisen myötä tulleita liiketaloudellisia malleja. Tästä johtuen julkisen sektorin niukkojen resurssien riittäminen palveluiden järjestämiseen ja yksityisen sektorin organisaation voiton tavoittelemiseen luovat selvän eron myös kustannustietoisuuden taustoihin.

Aiemman tutkimuksen pohjalta muodostettu määritelmä	Kustannustietoisuus on toiminnasta syntyvien kustannusten ymmärtämistä. Kustannustietoisuuteen liittyy markkinaorientoituneiden, yksityisen sektorin liiketoiminnallisten toimintatapojen käyttäminen julkisella sektorilla.
Empiirisen aineiston avulla täydennetty määritelmä	Kustannustietoisuus on yleistä talouden ymmärrystä, jossa yksilö ymmärtää toiminnalla olevan vaikutuksia talouteen. Päätöksenteossa pyritään tekemään päätöksiä, joiden avulla olemassa olevilla resursseilla saadaan järjestettyä mahdollisimman laadukasta palvelua. Jokaisen kunnan henkilöstön jäsenen kuin luottamushenkilönkin olisi tärkeää ymmärtää, että omasta toiminnasta seuraa kustannuksia, arvioida erilaisia toimintatapoja ja toimia kustannus- ja talousinformaation käyttäjinä.

(Taulukko 2. Kustannustietoisuuden määritelmät aiempien tutkimusten ja empiirisen aineiston pohjalta)

Haastattelujen ja muun aineiston analyysin perusteella kustannustietoisuus tämän tutkimuksen kontekstissa voidaan määritellä seuraavanlaisesti:

”Kustannustietoisuus on toiminnasta syntyvien taloudellisten vaikutusten ymmärtämistä. Se voidaan nähdä ymmärryksenä talouden, toiminnan ja tavoitteiden muodostamana synteessä, jonka tavoitteena on mahdollisimman hyvä lopputulos. Olennaista on ymmärtää, että valinnoilla on erilaisia taloudellisia seurauksia. Kustannustietoisuuden tasoon vaikuttavat erilaiset tekijät ja sitä voidaan parantaa tiettyyn pisteeseen asti lisäämällä tietoisuutta vaihtoehtoista.”

Kustannustietoisuus vaatii ymmärrystä toiminnan taloudellisista vaikutuksista ja jokaisen toimijan kiinnostusta oman työn ja omassa työssä tehtyjen päätösten vaikutuksista. Kustannustietoisuus ei tarkoita sitä, että jokainen kunnan viranhaltija tai työntekijä on taloudellinen asiantuntija, vaan jokainen ymmärtää, että toiminnasta seuraa kustannuksia ja talouteen on mahdollista vaikuttaa omilla valinnoilla. Tähän vaaditaan sitä, että jokainen pyrkii kohti samaa päämäärää, esimerkiksi kestävää taloutta. Mitä enemmän organisaation henkilöstö kaikilla tasoilla sisäistää saman päämäärän ja on valmis omassa työssään kehittämään toimintaansa ja haastamaan itseään toimimaan uusilla toimintatavoilla, sitä lähempänä organisaatio on sitä tilaa, jossa kustannukset ovat hallussa, mutta palvelut silti laadukkaasti ja kustannustehokkaasti järjestettyjä.

Lisäksi tutkimuksessa selvisi, että kunnan eri toimijat ymmärtävät ja määrittelevät kustannustietoisuutta lähtökohtaisesti yhdenmukaisesti. Eroavaisuuksia oli kuitenkin erityisesti siinä, että esimerkiksi tilaajan ja tuottajan edustajat kuvasivat kustannustietoisuutta laajempaa ymmärryksenä tehtyjen päätösten vaikutuksista kaupungin kokonaistalouteen, kun taas palveluyksiköiden esimiesten haastatteluissa nousi esille päätösten vaikutukset oman yksikön talouteen. Erilaisten roolit vaikuttavat siihen, kokeeko päätöksentekijä tärkeäksi yleismaailmallisen vai paikallisen kustannustietoisuuden. Tilaajan ja tuottajan edustajat nostivat kuitenkin esille jokaisen toimivan kustannustietoisesti omassa roolissaan, jolloin esimerkiksi yksittäisen työntekijän kuuluukin toimia kustannustietoisesti omassa työssään vaikka ei ajattelisi sen vaikuttavan kunnan kokonaistalouteen.

4.2 Kustannustietoisuus päätöksenteossa perustuu parhaisiin arvauksiin

Tutkimuksen avulla voidaan vahvistaa aiemman tutkimuksen avulla saatua päätöksenteon teorian luonnetta. Päätökset ovat parhaita arvauksia, jotka ovat seurausta epävarmojen seurausten arvioinnista. Kaikkia seurauksia ei voida huomioida päätöksenteossa, sillä jokin vaihtoehto ja tavoite asetetaan aina etusijalle. Tästä johtuen myös pitkän aikavälin vaikutusten ja seurausten arviointi on haastavaa ja perustuvat ennustamiseen, eivät varmaan tietoon.

Kunnan eri toimijat kokivat kustannustietoisuuden vaikuttavan päätöksentekoon eri tavoin. Kustannustietoisuutta pitivät tärkeimpänä tuottajan edustaja ja tilaajan edustajat, taloudellisen näkökulman edustaja ja osa palveluyksiköiden esimiehistä. He kokivat olennaiseksi ymmärtää eri

vaihtoehtojen synnyttävän erilaisia taloudellisia seurauksia, jolloin päätöksenteon tulisi lähteä siitä, mikä on kustannustietoista. Poliittisen päätöksenteon edustaja sekä osa palveluyksiköiden esimiehistä korostivat tärkeimpänä tekijänä inhimillisiä arvoja. Yhdistävänä tekijänä kaikissa rooleissa toimivilla oli, että kustannustietoisuus tulee ottaa huomioon päätöksenteossa. Lisäksi ennaltaehkäisyn tärkeys ja ongelmiin puuttuminen varhaisessa vaiheessa koettiin olennaiseksi osaksi kustannustietoisuutta, erityisesti tilaajan edustajien keskuudessa.

Kustannustietoisuus liittyy olennaisesti päätöksentekoon, koska päätöksenteossa tulee huomioida edellä mainitut taloudelliset ja toiminnalliset realiteetit sekä yhteen sovittaa ne vallitsevaan poliittiseen tahtotilaan. Tämän seurauksena syntyy kustannustietoisia päätöksiä, olivat ne sitten hyviä tai huonoja. Kunnan kannalta kallis ratkaisu voi olla hyvinkin kustannustietoinen, mikäli päätöksentekijät ymmärtävät päätöksen taloudelliset vaikutukset, mutta haluavat silti tehdä kyseisen päätöksen esimerkiksi arvomaailmaan vedoten.

Talous ei ole ainoa asia, joka päätöksenteossa tulee ottaa huomioon, mutta ilman kestäväää taloudellista pohjaa, kunnalla ei ole resursseja palvelujen tuottamiseen ja laadukkaiden palveluiden järjestämiseen. Kustannustietoisuus ja talouden ymmärrys auttavat henkilöitä päätöksenteon seurausten arvioinnissa ja omalla tavallaan pakottaa kuntaa kehittämään toimintaansa ja synnyttämään uusia, toimivampia malleja palveluiden järjestämiseen, jotta rajalliset resurssit saadaan riittämään laadukkaaseen palvelutuotantoon.

Kunnan organisaationa tulisi harjoittaa kustannustietoista ja taloudellista toimintaa, mutta yhtä tärkeäksi asia nousee myös yksilötasolla. Jos yksittäinen organisaatiossa toimiva päätöksentekijä tai työntekijä ymmärtää päätöksensä ja toimintansa seuraukset, voidaan kulujen karsimiseen vaikuttaa laajemmin. Jokaisen toimijan olisikin hyvä haastaa itseään omassa toiminnassaan pohtimaan sitä, miten voisi toimia kustannustietoisemmin. Kustannustietoisuus ei automaattisesti tarkoita samaa lyhyellä ja pitkällä aikavälillä, sillä ero näiden kahden välillä on suuri.

Kustannustietoisuudesta puhuttaessa tulisi huomioida myös se, että kustannustietoisuus ei ole ainoastaan kustannus- ja talousinformaation tulkintaosaamista tai edes ainoastaan tietoisuutta toiminnasta aiheutuvista kustannuksista, vaan myös siitä minkälaisia vaikutuksia päätöksillä on tulevaisuudessa talouden kannalta. Kunnan talouden kannalta toiminnassa tulisi pyrkiä pitkäjänteiseen arviointiin ja huomioida lyhyen aikavälin vaikutusten lisäksi pitkän aikavälin vaikutukset, kuten investoinnit.

Julkisten palveluiden järjestämisessä, erityisesti lasten ja nuorten palveluissa, on mukana useita muuttujia, jotka aiheuttavat sen ettei toimintaympäristö ole stabiili. Tämä vaikuttaa palveluiden kustannustietoiseen ja tehokkaaseen tuottamiseen, kun tehdyt päätökset eivät enää lyhyen ajan kuluttua ole toimivia. Jotta tähän voitaisiin puuttua, tulisi palveluiden järjestämiseen vaikuttavat tekijät kartoittaa ja sen avulla yrittää minimoida vaihtelua, jolloin kustannusten vaihtelu saataisiin minimoitua ja kustannustaso pysymään alhaisena. Hämeenlinnan kaupunki on hyvä esimerkki siitä, kuinka ennaltaehkäiseminen tulisi nostaa keskiöön – ja näin kaupunki onkin tehnyt.

Kunnalla on käytettävissään keinoja, joilla kustannustietoisuutta voidaan lisätä. Talouden asiantuntijan osallistumista lautakunnan kokouksiin säännöllisesti ja esimiesten talousvastuuta voidaan pitää esimerkkeinä keinoista lisätä kustannustietoisuutta kunnassa. Lisäksi erilaiset talouden kokonaisuuksiin liittyvät koulutukset ovat olennaisia taloudellisessa vastuussa oleville henkilöille. Intensiivisempää talouden ymmärryksessä auttavaa koulutusta olisi hyvä kunnissa järjestää mahdollisuuksien myös uusille valtuutetuille. Lisäksi koko henkilöstön keskuudessa voidaan erilaisin keinoin rohkaista työntekijöitä haastamaan omia toimintamallejaan ja pohtimaan kuinka yksilötasolla olisi mahdollista toimia kustannustietoisesti.

4.3 Kustannustietoisuuden monet tulkinnat

Kustannustietoisuuden ymmärtäminen ja tulkitseminen riippuvat henkilön taustasta, osaamisesta, arvomaailmasta ja siitä, mikä on hänen roolinsa organisaatiossa. Yksilöiden tulkinnat samasta ilmiöstä voivat olla hyvin erilaisia riippuen siitä mistä näkökulmasta he asiaa katsovat. Eri toimijoiden tulkinnat kustannustietoisuudesta ja sen hyödyntämisestä päätöksenteossa riippuvat useista eri asioista. Näitä ovat esimerkiksi toimijan asema organisaatiossa, henkilökohtainen talouden osaaminen ja ymmärtäminen sekä kokonaiskuvan hahmottaminen. Nämä tekijät vahvistavat monitulkintaisuuden teorian tekijöitä.

Esimerkiksi poliittinen luottamushenkilö voi ymmärtää, että kustannustietoisuuden näkökulmasta palveluverkkouudistuksen tekeminen on tarpeen. Luottamushenkilö voi ymmärtää, että pienen lähikoulun lopettaminen on taloudellisesti kannattavaa, mutta inhimillisten arvojen perusteella luottamushenkilö valitsee äänestää asiasta toisin. Tähän vaikuttavat puolueen ideologia, henkilön omat arvot ja kokemus siitä, millaisia muita vaikutuksia koulun sulkemisella on. Sulkemista

esittävä viranhaltija puolestaan voi nähdä kyseisen päätöksen kustannusvaikutukset eri näkökulmasta ja tulla oman kokemuksensa mukaan tulokseen, että muutos on onnistunut muillakin asuinalueilla hyvin. Erilaisten tulkintojen kautta havaitaan käytännössä se, mitä monitulkintaisuuden teoriassa nousee esille. Sen mukaan ei ole olemassa täydellistä tietoa, joka olisi täysin objektiivista, vaan tietoon on aina vaikuttanut jonkun tekemä valinta ja jatkuva epävarmuus. Yksilöt tekevät tilanteista erilaisia tulkintoja, jonka vuoksi myös kustannustietoisuuden tarve päätöksenteossa tulkintaan eri tavoilla.

Haastatteluista selvisi, että toimijan rooli (luottamushenkilöt, johto, esimiehet) vaikuttavat kustannustietoisuuden määrittelyyn ja siihen kuinka tärkeänä kustannustietoisuutta pidetään. Sen lisäksi, että he määrittelevät kustannustietoisuutta eri tavoilla, he myös olettivat toimijoiden ymmärtämän kustannustietoisuuden eri tavoin. Haastattelujen perusteella valtaosa viranhaltijoista piti taloutta ja kustannustietoisuutta tärkeänä lähtökohtana toiminnalle. Ensin selvitetään kuinka paljon taloudellisia resursseja on käytettävissä ja sen jälkeen, miten resursseilla saataisiin mahdollisimman laadukkaita palveluita. Luottamushenkilöillä puolestaan saattavat tulkinnassa vaikuttaa voimakkaasti inhimilliset arvot. Yhtenäistä kaikkien roolien edustajille oli kuitenkin se, etteivät talous ja laadulliset tekijät ole toisiaan poissulkevia tekijöitä, vaan kyse on enemmänkin oikea-aikaisuudesta, kuten kertainvestoinneista, jotka tuottavat tulevaisuudessa kustannussäästöjä.

Eri asemassa olevat viranhaltijat ja luottamushenkilöt toimivat kunnassa monitulkintaisessa ympäristössä ja tilanteissa. He ovat kuitenkin viime kädessä vastuussa siitä, että heidän palvelualueensa, yksikkönsä ja alaisensa pyrkivät toimimaan mahdollisimman kustannustietoisesti tehtyjen päätösten pohjalta. Tähän peilaten olisikin tärkeää, että kustannustietoisuutta koskevassa keskustelussa puhuttaisiin niin sanotusti samaa kieltä, niin talouden asiantuntijoiden, viranhaltijoiden ja poliittisten päätöksentekijöiden toimesta, jotta erilaisille tulkinnoille olisi olemassa yhtenäiset raamit. Näin ollen pystyttäisiin ehkäisemään väärinkäsityksiä ja luomaan edellytykset hedelmälliselle yhteistyölle. Kustannustietoisuuden määrittelyä olisi mahdollista kehittää esimerkiksi yhteisen termistön kokoamisella ja mahdollisella koulutuksella. Kustannustietoisuus on kokonaisuudessaan tärkeä asia ymmärtää ja hahmottaa kunnallisessa palvelutuotannossa läpi koko organisaatiokentän, missä voimavarat ovat rajalliset, mutta sen ei ole tarkoituksena peittää muita asioita. Kustannustietoisuus toimii parhaimmillaan synergiassa muiden tekijöiden kanssa tukien toimintaa ja päätöksentekoa.

Suomalaisissa kunnissa eletään niitä aikoja, jolloin rahaa on jatkuvasti liian vähän. Julkisen talouden kasvua ei kunnissa tule odottaa eikä voida ennustaa, onko sellaista enää edes tulossa. Julkisen sektorin toimijoiden eri tasoilla ja eri rooleissa tulisikin pyrkiä kääntämään ajattelutapaansa siihen mitä olemassa olevilla resursseilla saadaan aikaan. Parhaita mahdollisia palveluita mahdollisimman kustannustehokkaasti ei voida saavuttaa ainoastaan keskittymällä liian vähiin resursseihin. Kustannustietoisuus voi toimia ponnahduslautana kyseiselle ajatukselle.

Pohditaan ideaalitulannetta, jossa kunta toimisi kustannustietoisesti. Todennäköistä olisi, että kustannustietoisesti toimivassa kunnassa asioita tehdään tiiviissä yhteistyössä organisaation eri portaissa. Luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden kesken tehtäisiin tiivistä yhteistyötä ja pyritäisiin ymmärtämään kaikkien osapuolien näkökulmia ja oppimaan niistä. Yhteistyön tulisi ulottua ylemmiltä portailta alemmille, mutta vuorovaikutussuhteen tulisi toimia myös toiseen suuntaan. Esimiesten vastuulla on huolehtia, että heidän alaisensa toimivat mahdollisimman kustannustietoisesti, mutta olennaista on tukea myös käytännön tason työntekijöiden ideoita toiminnan parantamiseen kustannustietoisuuden näkökulmasta. Usein parhaimmat toimintaa tukevat ja kustannuksia hillitsevät innovaatiot syntyvät nimenomaan asiakasrajapinnassa, missä nähdään kuinka asioita voidaan konkreettisesti tehdä tuloksellisemmin ja vaikuttavammin. Kustannustietoisuuden voidaan nähdä antavan silloin parhaimman mahdollisen vaikutuksen toimintaan, kun se ymmärretään jokaisella eri organisaatiotasolla.

4.4 Johtopäätökset ja jatkotutkimus

Kuntien toiminnan kehittäminen on tärkeää ja talouden näkökulmasta erityisesti kestävä taloudellisen pohjan rakentaminen tulisi huomioida kuntien toiminnan kehittämisessä. Kuntien kustannustietoisuuteen liittyvää tutkimusta olisi tärkeää lisätä. Yhtenä jatkotutkimuksen aiheena voisi olla kustannustietoisuuden roolin kehittäminen päätöksenteossa. Esimerkiksi operatiivisen johdon sekä talouden asiantuntijoiden vuorovaikutuksen ja yhteistyön tutkiminen voisi tarjota myös kuntakentälle uusia keinoja kustannustietoisuuden lisäämiseksi. Lisäksi kustannustietoisuuden jalkautumista henkilöstön keskuuteen olisi olennaista tutkia. Kustannustietoisuus on tärkeä kuntien taloudellisen tilan paranemisen kannalta, jonka vuoksi tutkimusaiheet ovat olennaisia, joissa keskiössä on kuntien talouden kehittäminen.

Vaikka kustannustietoisuutta käsittelevä kirjallisuudesta ja päätöksenteon teoriasta nousevia piirteitä voidaan tunnistaa myös tämän tutkimuksen kontekstissa, tulisi yleistettävyyttä varten tutkia myös muita suomalaisia kuntia. Lisäksi aihetta olisi hyvä tutkia eri toimialojen viitekehyksessä, jolloin havaittaisiin onko tutkimuksen tulos riippuvainen toimialasta.

Kuntien talouden kehittäminen on koko yhteiskunnan näkökulmasta olennaista, jotta julkisen sektorin paineita saadaan jatkossa pienennettyä ja toimivat julkiset palvelut turvattua. Toimintatapojen kehittäminen ja kriittinen arvioiminen ovat olennaisessa roolissa kunnissa, jotta myös jatkossa voidaan järjestää laadukkaita palveluita rajallisilla resursseilla.

Lähteet

- Autero, Anniina (2009). Tuloksellisuuskoherenssi valtionhallinnon päätöksenteon ongelmana. Teoksessa Vakkuri, Jarmo (toim.) *Paras mahdollinen julkishallinto?*. Helsinki. Gaudeamus Helsinki University Press. 111–125.
- Bovier, Patrick A., Martin Diane P., Perneger Thomas V. (2005) *Cost-consciousness among Swiss doctors: a cross-sectionla survey*. BMC Health Services Research. Volume 5. 72–80.
- Bouckaert, Geert & Halligan John (2008). Comparing Performance across Public Sectors. Teoksessa Van Dooren, Wouter. ; Van de Walle, Steven (toim.) *Performance information in the public sector : how it is used*. Basingstoke. Palgrave Macmillan.
- Diefenbach, Thomas (2009). *New Public Management in Public Sector Organizations: The dark side of managerialistic 'enlightenment'*. Public Administration. Volume 87, No 4. 892–909.
- Eisenhardt, Kathleen M. (1989). Building theories from case-study research.
- Feldman, Martha S. & March, James G. (1981). *Information in Organizations as Signal and Symbol*. Administrative Science Quarterly. Vol. 26, No. 2. 171–186.
- Gadamer, Hans-Georg (2004). *Hermeneutiikka : ymmärtäminen tieteissä ja filosofiassa*. Valikoinut ja suomentanut Ismo Nikander. Tampere, Vastapaino.
- Hirsjärvi, Sirkka & Hurme Helena (1984): *Merkityksen ongelma tutkimushaastattelussa*. Jyväskylä, Jyväskylän yliopisto.
- Hirsjärvi, Sirkka; Remes, Pirkko & Sajavaara, Paula (2009): *Tutki ja kirjoita*. Helsinki: Tammi.
- Hodges, Ron. (2012). *Joined-up Government and the Challenges to Accounting and Accountability Researchers*. Financial Accountability and Management, Vol. 28, No 1. 26–51.
- Jones, Rowan & Pendlebury, Maurice (1988). *Public sector accounting*. London, Pitman.
- Järvenpää, Marko; Länsiluoto, Aapo; Partanen, Vesa & Pellinen, Jukka (2010). *Talousohjaus ja kustannuslaskenta*. Helsinki, WSOYpro Oy.
- Kahneman, Daniel. (2012). *Ajattelu nopeasti ja hitaasti*. Suomentanut Kimmo Pietiläinen alkuperäisteoksesta Thinking, Fast and Slow. Helsinki, Hakapaino.
- Kuntalaki 410/2015
- Laine, Timo (2015). Miten kokemusta voidaan tutkia? Fenomenologinen näkökulma. Teoksessa Valli, Raine & Aaltola, Juhani (toim.) *Ikkunoita tutkimusmetodeihin. 2, Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin*. Jyväskylä. PS-kustannus. 29–51.
- Leväsvirta, Leena (1999). *Kuntien hallinto muuttuvassa toimintaympäristössä: Kunnallisten luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden roolit sekä niiden yhteensopivuus toimintaympäristön kanssa*. Helsinki, Kuntaliitto.

Lähdesmäki, K. (2003). *New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen. Tutkimus tehokkuusperiaatteista, julkisesta yrittäjyydestä ja tulosvastuusta sekä niiden määrittelyistä valtion keskushallinnon reformeista Suomessa 1980-luvun lopulta 2000-luvun alkuun*. Vaasan yliopisto. Acta Wasaensia. No 113. Hallintotiede 7.

March, James G. (1988). *Bounded rationality, ambiguity, and the engineering of choice*. The Bell Journal of Economics. Vol. 9, nro 2. S.587–608.

March, James G. (1994). *A Primer on Decision Making. How Decisions Happen*. New York: Free Press cop.

March, James G. ; Olsen, Johan P. (1976). *Ambiguity and choice in organizations*. Bergen: Universitetsforlaget.

Meklin, Pentti (2009). Muuttuuko mikään? Tuloksellisuuden käsitteen monitulkintaisuus julkishallinnossa. Teoksessa Vakkuri, Jarmo (toim.) *Paras mahdollinen julkishallinto?*. Helsinki. Gaudeamus Helsinki University Press. 31–50.

Meklin, Pentti; Rajala, Tuija; Sinervo, Lotta-Maria & Vakkuri, Jarmo (2009). Kunta hyvinvointipalvelujen järjestäjänä. Rajallisten voimavarojen tehokkaan hallinnan ongelma. Teoksessa Karppi, Ilari & Sinervo Lotta-Maria (toim.) *Governance. Uuden Hallintatavan jäsentyminen*. 237–271. Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu, Tampere

Myllyntaus, Oiva (2002). *Kuntataloudenohjaus. Budjetoinnin ja kirjanpidon teoriaperusteita ja kehityssuuntia*. Helsinki, Suomen Kuntaliitto.

Möttönen, Sakari (1997). *Tulosjohtaminen ja valta poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välisessä suhteessa. Kunnallisen tulosjohtamisen poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välistä tehtävänjakoa koskevat tavoitteet, niiden merkitys osapuolten väliseen valtasuhteeseen sekä tavoitteiden toteutuminen ja toteuttamismahdollisuudet valtasuhteen näkökulmasta*. Helsinki, Suomen Kuntaliitto.

Niiranen, Vuokko. 2015. Tiedolla johtaminen – Mistä tulossa, minne menossa? Teoksessa Virtanen, Petri. ; Stenvall, Jari. ; Rannisto, Pasi-Heikki (toim.) *Tiedolla johtaminen hallinnossa : teoriaa ja käytäntöjä*. Tampere, Tampere University Press. 305–318.

Osborne, S. (ed.) 2010. *New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. Routledge.

Pollitt, Christopher & Bouckaert, Geert (2000). *Public Management Reform: A Comparative analysis*. Oxford University Press.

Pollitt, Christopher; van Thiel Sandra & Homburg, Vincent (2007). *New Public Management in Europe. Adaption and Alternatives*. Basingstoke: Palgrave.

Ruusuvuori Johanna & Tiittula Liisa (2005): *Haastattelu: Tutkimus, tilanteet ja vuorovaikutus*. Tampere, Vastapaino.

Shields, M., and Young, S.M. (1994) *Managing Innovation Costs: A Study of Cost Conscious*

Behavior by R&D Professionals. Journal of Management Accounting Research, Vol. 6: 175–196

Simon, Herbert A. (1944). *Decision-Making and Administrative Organization*. Public Administration Review. Volume 4, No. 1 (Winter, 1944), s. 16–30.

Simon, Herbert A. (1955). *A Behavioral model of rational choice*. Quaterly Journal of Economics. Volume 69, s. 99–118.

Simon, Herbert A. (1979). *Päätöksenteko ja hallinto*. Suomentanut Pirkko Rajala. Espoo, Weilin+Göös.

Sivervo Lotta-Maria (2011). *Kunnan talouden tasapaino monitulkintaisena ilmiönä*. Tampere: Tampere University Press.

Sinervo, Lotta-Maria; Meklin, Pentti & Vakkuri, Jarmo (2016). *Oikeudenmukainen kuntatalous*. Teoksessa Governance, Hallinnan uusia ulottuvuuksia. Toim. Karppi, Ilari.

Suomala, Petri. ; Manninen, Olli. ; Lyly-Yrjänäinen, Jouni. *Laskentatoimi johtamisen tukena*. Petri Suomala, Olli Manninen, Jouni Lyly-Yrjänäinen. Helsinki : Edita, 2011 - (Business.).

Tyni, Tero; Myllyntaus, Oiva; Rajala, Päivi & Suorto, Annika (2009). *Kustannuslaskentaopas kunnille ja kuntayhtymille*. Suomen kuntaliitto, Helsinki.

Vakkuri, Jarmo. & Meklin, Pentti. (2006). *Ambiguity in Performance Measurement: A Theoretical Approach to Organisational Uses of Performance Measurement*. Financial Accountability & Management. Volume 22, Issue 3. 235–250.

Vakkuri, Jarmo (2006). *Miksi älykkäät organisaatiot tekevät vain rajoittuneesti rationaalisia ratkaisuja? Monitulkintaisuuden ongelma tehokkuus oppien soveltamisessa*. Hallinnon tutkimus, 30–46.

Vakkuri, Jarmo (2009). *Julkisen sektorin tehokkuus monitulkintaisena ongelmana*. Teoksessa Vakkuri, Jarmo (toim.) *Paras mahdollinen julkishallinto?*. Helsinki. Gaudeamus Helsinki University Press. 11–30.

Van Dooren, Wouter & Van de Walle, Steven. 2011. *Performance information in the public sector : how it is used*. Basingstoke. Palgrave Macmillan.

Van Dooren, Wouter (2008). *Nothing New Under the Sun? Change and Continuity in the Twentieth-Century Performance Movements*. Teoksessa Van Dooren, Wouter. ; Van de Walle, Steven (toim.) *Performance information in the public sector : how it is used*. Basingstoke. Palgrave Macmillan.

Velasquez, Santiago. 2012. *Cost Consciousness: Conceptual Development from a Management Accounting Perspective*. Tampere University of Technology, Tampere 2012.

Velasques Santiago, Suomala Petri, Järvenpää Marko. 2015. *Cost consciousness: conceptual development from a management accounting perspective*. Qualitative Research in Accounting & Management, Issue 1, Volume 12.

Virtanen, Petri; Stenvall, Jari & Rannisto, Pasi-Heikki. 2015. Julkiseen politiikkaan liittyvä oppiminen ja tietoon perustuva päätöksenteko. Teoksessa Virtanen, Petri. ; Stenvall, Jari. ; Rannisto, Pasi-Heikki (toim.) *Tiedolla johtaminen hallinnossa : teoriaa ja käytäntöjä*. Tampere, Tampere University Press. 9–26.

Elektroniset lähteet:

Hämeenlinnan kaupunki-info, julkaistu 24.5.2017, viitattu 26.5.2017;
<http://www.hameenlinna.fi/Kaupunki-info/>

Hämeenlinnan kaupunkistrategia, hyväksytty kaupunginvaltuusto 10.6.2013 § 30, viitattu 14.9.2016,
<http://www.hameenlinna.fi/pages/388584/h%C3%A4meenlinnan%20kaupunkistrategia%2014-20%20kh.pdf>

Hämeenlinnan kaupungin organisaation kuvaus, 2016. <http://www.hameenlinna.fi/Paatoksenteko-ja-talous/Organisaation-kuvaus/>

Hämeenlinnan kaupungin tilausbudjetti 2015, taloussuunnitelma 2016–2017, julkaistu 10.11.2014, viitattu 21.4.2016; <http://www.hameenlinna.fi/pages/43037/Kirja%202015%20kv.pdf>

Hämeenlinnan kaupungin tilausbudjetti 2016, taloussuunnitelma 2017–2018, viitattu 20.5.2017;
<http://www.hameenlinna.fi/pages/43039/HMLKaupunkiBudjetti2016web.pdf>

Hämeenlinnan kaupungin tilaaja-tuottaja palvelusopimus 2016, Lasten ja nuorten palvelut, julkaistu viitattu 8.10.2016;
http://www.hameenlinna.fi/pages/388553/2016/2016_Palso_Lanula_www.pdf

Hämeenlinnan kaupungin tilinpäätös 2015, julkaistu 2016, viitattu 21.4.2016;
http://www.hameenlinna.fi/pages/43041/2015_TP_kirja.pdf

Hämeenlinnan kaupungin tilinpäätös 2016, viitattu 27.7.2017;
http://www.hameenlinna.fi/pages/37435253/2016_TP_kirja.pdf

Kuntalehti, julkaistu 18.11.2014, viitattu 11.11.2016,
<http://kuntalehti.fi/kuntautiset/talous/kuntien-veronkorotuskierre-jatkuu-kolmannes-nostaa-veroja/>

Kuntaliitto 1, viitattu 28.10.2016
<http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/jarjestaminen/Sivut/default.aspx>

Sitra, Hinta asiakasmaksulaskuun–kokemuksia ja suosituksia käyttöönottoon. Julkaistu 2010, viitattu 8.11.2016. <http://www.sitra.fi/julkaisut/Selvityksi%C3%A4-sarja/Selvityksi%C3%A4%2042.pdf>

Sote- ja maakuntauudistus, hallituksen reformi, viitattu 20.5.2016. <http://alueuudistus.fi/maakunta-jarjestajana>

Suomen kasvukäytävä, julkaistu 2015, viitattu 20.11.2016. <http://suomenkasvukaytava.fi/faktat/>

Uusi Hämeenlinna-hanke, julkaistu 2015, viitattu lokakuu 2016,
<http://www.hameenlinna.fi/Kaupunki-info/Hameenlinna2018/Aikataulu-ja-asiakirjat/>

Uusi Hämeenlinna 2017, julkaistu 24.5.2017, viitattu 24.7.2017;
<http://www.hameenlinna.fi/Paatoksenteko-ja-talous/Strategia>

Valtiovarainministeriö, Toimintaympäristö muuttuu–Keinoja kuntien ja kuntayhtymien tuottavuuden parantamiseksi, viitattu 6.11.2016,
<http://vm.fi/documents/10623/307649/4.4.+toimintaymp%C3%A4rist%C3%B6+muuttuu.pdf/0823bfe3-012f-4a86-b98f-050bf476e990>

Varhaiskasvatuksen muutokset 2016. Lasten ja nuorten lautakunnan 8.3.2016 kokouksen pöytäkirja, viitattu 25.9.2016:
http://ktweb.hameenlinna.fi/ktwebbin/dbisa.dll/ktwebscr/pk_asil.htm?+elin=LANULA&pvm=8%2e3%2e2016%2016%3a00&lista=0

Liitteet

Liite 1.

Haastattelupyyntö xx.xx.2016

Hei!

Olen Reetta Kontio, julkisen talousjohtamisen maisterivaiheen opiskelija Tampereen yliopistosta. Teen pro gradu-tutkielmaani, joka kuuluu hallintotieteiden maisteriopintoihini. Pro gradu-tutkielman aiheena on kustannustietoisuus osana julkista palvelutuotantoa. Tutkimuksen ohjaajana toimii Tampereen yliopiston professori Harri Laihonen. Tutkimuksen tavoitteena on määrittää kustannustietoisuutta ja sen kehitystä sekä kustannustietoisuuden johtamista osana julkisen palvelutuotannon järjestämistä.

Hämeenlinnan kaupungin kanssa on sovittu sen toimimisesta tutkimuksen tutkimuskuntana ja tutkimuslupa on myönnetty joulukuussa 2015. Haastattelussa keskityn etukäteen valittuihin teemoihin, jotka ovat kustannustietoisuus, kustannustietoisuuden johtaminen ja kustannustietoisuus päätöksenteon näkökulmasta. Haastattelun kannalta tärkeintä on kerätä työtehtävän kautta kertyneeseen kokemukseen perustuvaa tietoa koskien kustannustietoisuutta.

Olen valinnut Sinut yhdeksi henkilöksi, jonka haluaisin haastatella tutkimusta varten. Haastattelu kestää noin tunnin. Haastattelu on tarkoitus nauhoittaa, mikäli tämä sopii Sinulle. Nauhoitan haastattelun vain tutkimuksen aineiston analyysia varten. Nauhoitteet tuhotaan tutkielman valmistuttua eikä lopullisessa tutkielmassa vastaajia ole nimellä eritelty.

Haastatteluiden tekeminen olisi tarkoitus ajoittaa viikoille 9–14. Tämän aikataulun puitteissa toivoisin, että kalenteristanne löytyisi ajankohta, jolloin voisin teitä tulla haastattelemaan. Mikäli kyseisenä ajanjaksona haastattelu ei sovi Sinulle, voimme sopia haastattelun toiseen ajankohtaan. Tutkimukseen osallistuminen on täysin vapaaehtoista. Osallistumisenne on kuitenkin tutkimuksen onnistumisen kannalta äärimmäisen tärkeää.

Toivon, että voit osallistua haastatteluun. Pyytäisin Sinua olemaan yhteydessä sähköpostitse tai puhelimitse haastatteluajankohdan sopimiseksi. Mikäli tutkimuksesta tai haastattelusta tulee kysyttävää, annan mielelläni lisätietoja.

Ystävällisin terveisin,

Reetta Kontio

Julkisen talousjohtamisen maisteriopiskelija

Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma, Johtamiskorkeakoulu, Tampereen Yliopisto

Liite 2.

Haastatteluteemat

Taustakysymykset

Teema 1: Kustannustietoisuus käsitteenä

Teema 2: Kustannustietoisuuden vaikutukset päätöksentekoon

Teema 3: Kustannustietoisuuden monitulkintaisuus kunnan lasten ja nuorten palveluiden toimijoiden keskuudessa

Liite 3.

Tutkimusta varten tehdyt haastattelut

- 1.3.2016 yksilöhaastattelu: *Palveluyksikön esimies A*
- 3.3.2016 yksilöhaastattelu: *Poliittisen päätöksenteon edustaja*
- 8.3.2016 yksilöhaastattelu: *Palveluyksikön esimies B*
- 9.3.2016 yksilöhaastattelu: *Tuottajan edustaja*
- 15.3.2016 ryhmähaastattelu: *Tilaajan edustajat*
- 15.3.2016 yksilöhaastattelu: *Taloudellisen näkökulman edustaja*
- 6.4.2016 yksilöhaastattelu: *Palveluyksikön esimies C*